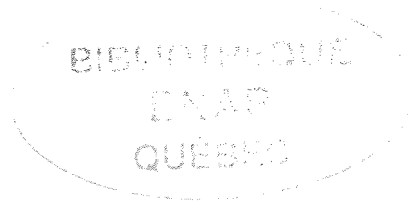


E
13

ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE

LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DE L'AGENCE EXECUTIVE AU
QUEBEC ET LA TRANSFORMATION DE L'ORGANISATION PUBLIQUE



THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN ADMINISTRATION PUBLIQUE

PAR
MARIO VENDITTOLI

SEPTEMBRE 2009

A Rafael, pour m'avoir gardé éveillé

RÉSUMÉ

La recherche porte sur la relation entre le processus de mise en œuvre de l'agence exécutive et la transformation de l'organisation publique dans la fonction publique québécoise. Je soutiens la thèse suivante : l'organisation publique est transformée lorsque les acteurs concernés régulent leur comportement de manière dynamique. La mise en œuvre de l'agence participe alors à la fluidification du mode de fonctionnement de l'organisation publique. Le mode de régulation dynamique du processus de mise en œuvre de l'agence repose sur trois conditions : les acteurs voient la dimension socio-politique du processus de mise en œuvre de l'agence; ils privilégient la stratégie de l'association; et ils adoptent une convention sociale dynamisante. Plus spécifiquement, les acteurs voient le monde organisationnel en mouvement et délaissent une vision du monde organisationnel basée sur l'idée de structure – un présupposé sous-jacent au discours du nouveau management public. Dans le cas contraire, le processus de mise en œuvre de l'agence participe à la rigidification des relations entre les acteurs concernés et le mode de fonctionnement bureaucratique se maintient au sein de l'organisation publique.

L'étude du processus de mise en œuvre de l'agence au Québec confirme ainsi l'hypothèse de divergence, à savoir qu'il n'y a pas simplement clonage de l'agence exécutive suivant son transfert d'un pays à un autre, ni imitation de la manière de transformer l'agence au moment de sa mise en œuvre. Il faut tenir compte de la façon dont les acteurs directement concernés interagissent et, ce faisant, construisent l'agence socialement, pour comprendre pourquoi et comment l'organisation publique est transformée au cours du processus de mise en œuvre de l'agence.

Dans le cas québécois, la transformation de l'organisation publique est émergente. Les conditions à l'avènement d'un mode de régulation dynamique ne sont réunies de manière manifeste que tardivement au cours du processus de mise en œuvre. De plus, les éléments d'innovation sociale observés (mode de régulation dynamique,

convention dynamisante) ne circulent pas aisément entre les acteurs centraux et les acteurs locaux de la réforme. L'accord à propos de l'état de nature de l'agence reste problématique. Par conséquent, la construction d'une organisation publique viable doit être envisagée dans la durée – d'où l'idée de son émergence.

La démonstration est basée sur une étude longitudinale du processus de mise en œuvre de l'agence exécutive au Québec et couvre la période qui s'étend de 1990 à 2007. Elle s'appuie aussi sur une conception sociologique du processus de mise en œuvre, postulant que les acteurs en viennent à adopter des règles d'échange afin de réguler leurs comportements. La recherche mobilise un cadre heuristique combinant l'*actor-network-theory* et l'analyse stratégique. Elle fait appel à plusieurs sources de données : entrevues auprès d'une cinquantaine de personnes ayant participé à la réforme (hauts fonctionnaires, présidents de syndicats, principaux gestionnaires d'une vingtaine d'agences, personnel professionnel et technique d'une agence); recherche documentaire; analyse des commissions parlementaires pertinentes; suivi de l'actualité sur le sujet; et observation participante à titre de chercheur-conseil dans trois agences.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier sincèrement Luc Bernier, directeur de l'enseignement et de la recherche, depuis peu, redevenu professeur à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Luc m'a aiguillé vers des écrits pertinents à des moments opportuns. Il m'a donné la chance d'amorcer l'étude du monde des agences dans la fonction publique québécoise par le biais d'une subvention de l'Institut de l'administration publique du Canada (IAPC). Par sa connaissance du champ de l'administration publique, Luc m'a également aidé à préciser la problématique abordée dans la thèse.

Michel Paquin, professeur à la retraite et conseiller senior à l'ENAP a guidé ma pratique sur le terrain. J'aimerais le remercier chaleureusement pour ses judicieux conseils et pour son soutien moral au cours de l'étape de rédaction. La confiance qu'il a démontrée à mon égard m'a incité à poursuivre l'épreuve jusqu'au bout. Michel a également agi comme prélecteur de la thèse. Je ne peux que souligner l'acuité et la justesse de son regard.

Je tiens à remercier Jean-Pierre Dupuis, professeur à HEC Montréal, pour les nombreux et stimulants échanges que nous avons eus à l'occasion de son séminaire sur la culture organisationnelle. Jean-Pierre m'a également donné l'opportunité d'enseigner la sociologie de l'entreprise à HEC Montréal. L'expérience s'est avérée enrichissante sur le plan pédagogique et théorique, tout en me procurant une source de revenus utile à la poursuite de ma recherche doctorale.

Toute ma gratitude va à Marcel Proulx, mon directeur de thèse et directeur général de l'ENAP. Marcel m'a initié à l'enseignement et à la recherche dans le domaine du management public. À titre de directeur de thèse, il a fait preuve d'une compréhension sans bornes tout au long de mon parcours. Il m'a laissé la latitude

nécessaire pour explorer mon sujet. À des moments décisifs, Marcel m'a aidé à maintenir le cap par rapport à mon objet de recherche. Il a su orienter ma réflexion avec doigté. Pendant l'étape de rédaction, il m'a amené à préciser mon propos toujours avec beaucoup de discernement. Marcel a été d'une patience infinie. Je lui dois ma plus profonde reconnaissance professionnelle.

J'aimerais aussi remercier Bachir Mazouz, professeur à l'ENAP, pour son encouragement à des moments cruciaux. Nicolas Charest, coordonateur à la veille à l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP et collègue au doctorat, m'a donné accès à du matériel inédit. Sa collaboration a été très précieuse.

J'ai interrogé plusieurs personnes dans le cadre de la recherche : directeurs d'agence, gestionnaires, employés et hauts fonctionnaires, dont les propos ont toujours été éclairants. Je suis redevable à Yves « Bob » Dufour, directeur général du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Gérard Brichau, directeur général du Centre de gestion de l'équipement roulant, et Georges-Octave Roy, premier vice-président de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA). Ils ont toujours été très disponibles pour me livrer leur compréhension des choses.

Merci, tout autant, à Pierre Sarault, Éric Hufty, Robert Garon, ayant œuvré au sein du ministère du Conseil exécutif, et à Paul-René Roy, du secrétariat du Conseil du trésor, et maintenant à la retraite, pour avoir partagé en toute simplicité leur vision du phénomène qu'ils ont mis au monde.

J'ai eu le privilège d'avoir de longs entretiens avec plusieurs spécialistes et fins observateurs de la réforme de l'administration publique, autant au Canada, au Québec qu'ailleurs. Merci à Daniel Maltais et à Jacques Bourgault, professeurs à l'ENAP, ainsi qu'à Louis Côté et à Jacques Auger de l'Observatoire de l'administration publique.

Lucie Rouillard, Richard Marceau, Serge Belley, Louis Demers et Lilly Lemay, professeurs à l'ENAP, ont joué tour à tour le rôle de directeur du programme de doctorat au cours de mon parcours de doctorant. Merci de votre compréhension.

Merci au défunt Fonds pour la formation de chercheurs et l'aide à la recherche (FCAR) et à l'ENAP qui m'ont accordé des bourses afin de mener ma recherche doctorale à terme. J'aimerais également remercier Madeleine Moreau, directrice des services aux organisations, Michel Boisclair, coordonnateur du perfectionnement, Pierre Ducharme, directeur des études à Québec, et Louise Lemire, directrice des études à Montréal, à l'ENAP. Ils m'ont donné la chance d'enseigner et de prendre part à des activités de formation et de conseil, m'assurant une source de financement et d'expérience indispensable à la réussite d'un tel projet.

La réalisation d'une thèse dépend aussi de la patience d'un personnel de soutien dévoué et cordial. J'aimerais remercier les bibliothécaires Alain Gagnon et Francine Lanouette qui m'ont suggéré des lectures appropriées. Merci également au personnel de soutien technique de l'ENAP, en particulier Nicole Dubois, Liliane Briand, Yves Brillon, Jocelyn Caron, Serge Paquette, Sylvain Massé et Gilles Beauchemin. Ils m'ont fait profiter, à Montréal et à Québec, de leurs services avec célérité pendant toutes ces années, et toujours avec une très grande gentillesse.

Un très gros merci à mes collègues et amis à Montréal et à Québec, Caroline Mohr, Patricia Gazzoli, Pascale Brisson-Barrette, Fabiana Machiavelli, Julie Fortin, Alain Naud, Jean-Pierre Roy, Jean-Louis Simard, Pierre Dubé, Martin Gamache, Chantal Lefebvre et Steven Jobson avec qui j'ai pu échanger et partager les joies et les peines de la thèse. Merci, en particulier, à Denys Lessard, Pierre Murray, Louis Giguère et Stéphane Malo, qui ont lu des portions de mon texte et m'ont fait part de leurs généreux commentaires.

Je tiens également à remercier mes parents, Gisèle et Robert, mon frère, Pascal-André, et son épouse, Amal, et leurs filles Iris et Camélia, ainsi que les parents de ma belle-soeur, Odette et Galae Abdel-Baki, pour leur soutien moral et matériel.

Dominique Parisien, ma conjointe, m'a livré son expérience personnelle de la transformation d'un ministère en agence. Elle a su écouter mes hypothèses théoriques avec déférence. Elle a de plus comblé les besoins de notre fils, Rafael, né alors que j'amorçais la rédaction de la thèse, tout en voyant à ceux de Camille et d'Alexandre. Je lui dois tout.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	7
Remerciements	9
Table des matières	13
Liste des acronymes	19
Liste des figures	20
Liste des tableaux	21
Introduction	23
Chapitre 1. Le modèle de l'agence exécutive et les résultats observés	
suivant sa mise en oeuvre	27
1.1 Le modèle de l'agence exécutive	27
1.1.1 Le nouveau management public.....	28
1.1.2 La création d'agences exécutives.....	30
1.1.2.1 Une définition	31
1.1.2.2 Séparation des activités ministérielles à caractère opérationnel.....	33
1.1.2.3 Adoption de techniques de gestion du secteur privé	35
1.1.2.4 Institution d'un quasi-marché	36
1.2 L'agence comme objet empirique	38
1.2.1 Des résultats variables.....	39
1.2.2 Des impacts et effets inattendus notables.....	44
1.2.3 Des bifurcations par rapport aux intentions initiales de la réforme	47
1.3 Les facteurs de contingence	52
1.3.1 Les facteurs à caractère managérial ou organisationnel.....	53
1.3.2 Les facteurs à caractère socio-politique	55
1.4 Conclusion à propos des résultats de la mise en œuvre de la	
réforme	57
Chapitre 2. Le processus de mise en œuvre et la transformation de	
l'agence	61
2.1 La transformation de l'agence en fonction du contexte social.....	61
2.1.1 Le fondement épistémologique des études sur la transformation de	
l'agence.....	62
2.1.2 Une hypothèse de divergence.....	63
2.2 La prise en compte du rôle des institutions.....	65
2.2.1 Les facteurs institutionnels.....	66
2.2.2 Conclusion à propos de la prise en compte du rôle des institutions.....	69
2.3 La prise en compte du rôle des acteurs	71
2.3.1 La bureau-shaping theory.....	73
2.3.2 Le cadre interprétativiste.....	73
2.3.3 Le cadre constructiviste	75
2.3.4 Le cadre d'analyse politique	77
2.3.5 Conclusion à propos de la prise en compte du rôle des acteurs	80
2.4 La contribution de la recherche à la compréhension du	
phénomène sous étude.....	81

2.5	Conclusion à propos de l'état de la question sur la mise en œuvre de l'agence exécutive.....	84
2.5.1	Rappel de l'état de la question sur la mise en œuvre de l'agence	84
2.5.2	La pertinence du cas québécois.....	87
Chapitre 3. L'objet de la recherche et le cadre de compréhension.....		91
3.1	L'objet de la recherche	92
3.1.1	Le questionnement retenu	92
3.1.2	Les principaux concepts	93
3.2	Le paradigme de la recherche	95
3.2.1	Une réalité construite socialement	95
3.2.2	Une ontologie du devenir	96
3.2.3	Une méthodologie subjectiviste	97
3.3	Les apports théoriques généraux de la recherche	99
3.3.1	Une attention plus soutenue en termes sociologiques	99
3.3.2	Une action organisée	100
3.3.3	L'agence comme objet d'étude concret.....	103
3.3.4	Les controverses et enjeux à propos de l'agence.....	104
3.3.5	Les différents niveaux organisationnels du processus de mise en œuvre	105
3.3.6	La prise en compte de la dimension temporelle.....	107
3.4	Le cadre heuristique.....	108
3.4.1	Dans la tradition de la sociologie compréhensive	109
3.4.2	Les notions de l'actor-network-theory et de l'analyse stratégique.....	110
3.4.2.1	La notion d'acteur-réseau.....	110
3.4.2.3	La notion de controverse	111
3.4.2.4	La notion d'accord ou de convention	113
3.4.2.5	La notion d'acteur	116
3.4.2.6	La notion de stratégie	118
3.4.2.7	La notion d'enjeu	121
3.4.2.8	La notion de système d'action.....	122
3.4.2.9	La notion de trajectoire stratégique	126
3.5	Conclusion à propos de l'objet et du cadre de compréhension de la recherche	127
Chapitre 4. Le design de la recherche.....		131
4.1	La stratégie de recherche	131
4.1.1	Étude de cas.....	132
4.1.2	Étude longitudinale	134
4.2	Une étude réalisée en cinq temps	136
4.3	Échantillonnage orienté	142
4.4	Sources d'information	145
4.4.1	Entrevues semi-structurées.....	145
4.4.2	Sources secondaires.....	146
4.4.3	Entrevues informelles.....	147
4.4.4	Rencontres de groupe	147
4.4.5	Observation de réunions.....	148
4.4.6	Observation participante	148

4.4.7	Recherche documentaire	149
4.4.8	Journal de bord	150
4.5	La qualité de la recherche	150
4.5.1	La concordance de l'interprétation avec la réalité	151
4.5.1.1	La plausibilité	151
4.5.1.2	La fiabilité	152
4.5.1.3	La corroboration	153
4.5.1.4	La transférabilité	153
4.5.1.5	L'authenticité	154
4.5.2	Les enjeux éthiques	155
4.6	Conclusion à propos du design de la recherche	156
Chapitre 5. L'histoire de la mise en œuvre de l'agence exécutive au Québec		159
5.1	Le contexte de la réforme	160
5.2	L'initiation de la création d'agences	163
5.3	La première vague d'agences : les unités autonomes de service	164
5.3.1	Le modèle de l'unité autonome de service	164
5.3.2	L'implantation des unités autonomes de service	165
5.3.3	L'évaluation de l'expérience des unités autonomes de service	167
5.4	La deuxième vague d'agences : les unités sous convention	171
5.4.1	L'adoption de la Loi sur l'administration publique	172
5.4.2	Le modèle de l'unité sous convention	173
5.4.3	L'implantation des unités sous convention	174
5.4.4	L'évaluation de l'expérience des agences (USC et UAS)	175
5.5	La troisième vague d'agences : les agences créées en vertu d'une loi	179
5.5.1	Le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi	180
5.5.2	L'implantation des agences créées en vertu d'une loi	181
5.6	Les résultats observés suivant l'implantation de la réforme	184
5.6.1	Les résultats en termes de modèle d'agence	184
5.6.2	Les résultats en termes de création d'agences	186
5.6.3	Les résultats en termes d'autonomie de gestion	189
5.6.4	Les résultats en termes de responsabilisation par rapport à des résultats	190
5.6.5	Les résultats en termes de performance	191
5.6.6	Les déterminants de la performance	192
5.6.7	Les résultats en fonction du statut juridique de l'agence	192
5.7	Conclusion à propos de l'histoire de la mise en œuvre de l'agence exécutive au Québec	195
5.7.1	La transformation du modèle d'agence	196
5.7.2	Des résultats mixtes quant à la transformation de l'organisation publique	197
Chapitre 6. Les controverses liées à la mise en œuvre de l'agence		199
6.1	Pourquoi créer des agences ?	202
6.2	Les controverses liées à la création d'agences	210

6.2.1.	La différenciation de secteurs d'activités	211
6.2.1.1	L'alliance pour la différenciation de secteurs d'activités	211
6.2.1.2	L'alliance contre la différenciation de secteurs d'activités	213
6.2.1.3	Un accord de principe : des frontières d'agence négociées	215
6.2.1.4	Un système d'action axé sur la rigidification	218
6.2.1.5	Un réseau soutenant la transformation de ministères en agences	226
6.2.1.6	Le paradoxe de l'agence au sein d'un ministère comme option	230
6.2.2	L'autonomie de gestion	233
6.2.2.1	L'alliance pour l'autonomie de gestion	234
6.2.2.2	L'alliance pour la responsabilisation	235
6.2.2.3	Un système d'action soutenant la bureaucratisation	242
6.2.2.4	Un réseau soutenant la responsabilisation par rapport à des résultats	245
6.2.3	La mesure des résultats	250
6.2.3.1	L'alliance pour la mesure des résultats	250
6.2.3.2	L'alliance contre la mesure des résultats	252
6.2.3.3	Un réseau soutenant l'agence dont les activités sont opérationnelles	254
6.2.3.4	Un énoncé dont l'application est négociée	257
6.3	Les controverses liées à la définition du modèle d'agence	262
6.3.1	La division des responsabilités	264
6.3.1.1	Le partage de la décision de gestion avec le sous-ministre	264
6.3.1.2	Le partage de l'imputabilité du ministre	270
6.3.1.3	Une autonomie décisionnelle négociée	275
6.3.2	La flexibilité de gestion	277
6.3.3	Le modèle de l'agence au sein d'un ministère	281
6.3.4	Un nouveau modèle d'agence	284
6.4	Conclusion sur les controverses liées à la mise en œuvre de l'agence	287
6.4.1	La transformation de l'agence par la résolution des controverses	287
6.4.2	Un compromis négocié	289
6.4.3	Le rôle joué par les acteurs dans la transformation de l'agence	291
6.4.4	Un accord problématique	293
6.4.5	Un problème de traduction	295
Chapitre 7.	Les trajectoires stratégiques de transformation en agence	301
7.1	Le problème que les acteurs cherchent à résoudre au niveau local	302
7.2	La trajectoire de la différenciation (I)	306
7.2.1	Le discours de la différenciation	307
7.2.2	Le système d'action de la différenciation	309
7.2.2.1	À l'interne, une stratégie défensive	310
7.2.2.2	À l'externe, une stratégie offensive	315
7.2.3	Une association par convention avec des acteurs externes	322
7.2.4	Le paradoxe de la différenciation	324
7.3	La trajectoire de l'intégration (II)	327
7.3.1	Le discours de l'intégration	329
7.3.2	Le système d'action de l'intégration	332
7.3.2.1	Un objectif managérial	332
7.3.2.2	Au sein de l'agence, une stratégie offensive	335
7.3.2.3	À l'externe, une stratégie défensive	337

7.3.2.4 La cible visée : le statut d'organisme.....	339
7.3.3 Une association managériale par convention.....	341
7.3.4 Le paradoxe de l'intégration.....	345
7.4 La trajectoire de l'interaction (III).....	349
7.4.1 Le discours de l'interaction.....	350
7.4.2 Le système d'action de l'interaction.....	352
7.4.2.1 Au sein de l'agence, une stratégie axée sur la négociation.....	352
7.4.2.2 À l'externe, une stratégie axée sur la négociation.....	357
7.4.3 Le pouvoir de l'alliance.....	360
7.4.4 Le paradoxe de l'interaction.....	363
7.4.4.1 L'interaction peut mener à un déficit de régulation.....	364
7.4.4.2 L'interaction peut mener à un surplus de régulation.....	369
7.5 La trajectoire de l'association (IV).....	371
7.5.1 Le discours à propos de l'association.....	372
7.5.2 Le système d'action de l'association.....	376
7.5.2.1 Une agence associant le personnel par convention.....	376
7.5.2.2 Une agence associant par convention des acteurs externes.....	384
7.5.3 Un mouvement d'associations.....	390
7.5.4 Le paradoxe de l'association.....	395
7.6 Conclusion sur les trajectoires stratégiques.....	398
Chapitre 8. La transformation d'une idée.....	405
8.1 La traduction du monde organisationnel.....	406
8.1.1 Un monde organisationnel structuré.....	407
8.1.2 Un monde organisationnel plus complexe.....	408
8.1.3 Un monde organisationnel devenu dynamique.....	412
8.1.4 Un monde organisationnel en mouvement.....	415
8.1.4.1 Une transformation au sein de l'agence.....	415
8.1.4.2 Le temps devient irréversible.....	417
8.1.5 Le concept de mouvement.....	419
8.1.5.1 Un synonyme de changement dans l'environnement de l'organisation publique.....	419
8.1.5.2 Un synonyme de changement organisationnel.....	421
8.1.5.3 Un synonyme d'action collective d'envergure.....	422
8.1.5.4 Un monde organisationnel fondamentalement imprévisible.....	424
8.1.5.5 Une convention dynamisante.....	426
8.1.6 Un modèle d'agence viable.....	430
8.2 La discussion des résultats observés.....	432
8.2.1 Une transformation relative de l'organisation publique.....	432
8.2.2 Un présupposé différent de celui du nouveau management public.....	436
8.2.3 Le concept de mouvement dans les écrits.....	438
8.2.3.1 Les notions de trajectoire et de dynamique.....	438
8.2.3.2 Le mouvement comme concept.....	442
8.3 Conclusion à propos de la transformation d'une idée.....	445
Conclusion.....	447
Le processus de mise en œuvre de l'agence.....	447
La transformation de l'organisation publique.....	451

La relation entre le processus de mise en œuvre de l'agence et la transformation de l'organisation publique.....	454
De futures pistes et questions de recherche	456
Bibliographie.....	459
Annexe 1. Guides d'entrevue	491
Notes.....	501

LISTE DES ACRONYMES

ANT :	Actor-network-theory
APIQ :	Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec
CDGA :	Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec
CPI :	Convention de performance et d'imputabilité
ENAP :	École nationale d'administration publique
IGPDE :	Institut de la gestion publique et du développement économique
NMP :	Nouveau management public
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économiques
SFPQ :	Syndicat de la fonction publique du Québec
SPGQ :	Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec
SIQ :	Société immobilière du Québec
UAS :	Unité autonome de service
USC :	Unité sous convention

LISTE DES FIGURES

Figure 1.	Les événements importants du processus d'implantation des agences dans la fonction publique québécoise (1994-2006)	163
Figure 2.	Le pattern de relations entre le ministre, le sous-ministre et le directeur d'agence que sous-tend chacun des trois modèles d'agence adopté dans la fonction publique québécoise (1995-2005)	188
Figure 3.	Le sociogramme des relations entre les acteurs concernés par la transformation en agence	220
Figure 4.	Sociogramme simplifié des relations entre les acteurs centraux et les gestionnaires d'agences	301
Figure 5.	L'amorce des quatre trajectoires d'agence observables dans la fonction publique québécoise (1995-2005)	305

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1.	Les cinq temps de l'étude.....	138
Tableau 2.	Le nombre d'agences (UAS) créées par année de 1995 à 1998.....	169
Tableau 3.	Les agences dans la fonction publique québécoise (date de création, nom, statut, position hiérarchique, taille et ministère/organisme d'attache).....	170
Tableau 4.	Le nombre d'agences (USC) créées par année de 2001 à 2004.....	176
Tableau 5.	Les principaux allègements administratifs figurant dans les ententes de gestion des unités autonomes de service (UAS) et des unités sous convention (USC).....	178
Tableau 6.	L'autonomie financière dont bénéficient des unités autonomes de service (UAS) et des unités sous convention (USC).....	178
Tableau 7.	Le nombre d'agences créées par année de 2004 à 2005.....	183
Tableau 8.	Le nombre d'agences selon leur position hiérarchique dans la fonction publique québécoise de 1995 à 2005.....	189
Tableau 9.	Le nombre d'agences selon leur taille (nombre d'employés) dans la fonction publique québécoise de 1995 à 2005.....	189
Tableau 10.	La perception de la situation dans des unités administratives avant leur transformation en agences.....	208
Tableau 11.	Des indices d'un système organisationnel dysfonctionnel avant la réforme dans la fonction publique québécoise.....	209
Tableau 12.	Les indices d'une rigidification des relations entre les acteurs concernés par la différenciation d'un secteur d'activités au sein d'un ministère.....	226
Tableau 13.	La responsabilisation par rapport à des résultats dans le discours de gestionnaires d'agences.....	238
Tableau 14.	Les agences et leurs trajectoires stratégiques dominante et secondaire.....	306

Tableau 15.	Des mesures de gestion participant à la régulation de contrôle des processus opérationnels au sein d'agences intégratrices.....	335
Tableau 16.	La traduction des éléments de l'agence en fonction des trajectoires stratégiques.....	401
Tableau 17.	La notion de cheminement au sein du mouvement des agences dans la fonction publique québécoise.....	415
Tableau 18.	La notion de dynamique au sein du mouvement des agences dans la fonction publique québécoise.....	417
Tableau 19.	Le concept de mouvement dans la fonction publique québécoise : un synonyme de changement dans l'environnement de l'organisation publique	421
Tableau 20.	Le concept de mouvement dans la fonction publique québécoise : un synonyme de changement organisationnel.....	423
Tableau 21.	Le concept de mouvement dans la fonction publique québécoise : un synonyme d'action collective d'envergure	424
Tableau 22.	Le concept de mouvement dans la fonction publique québécoise : un changement fondamentalement imprévisible.....	426
Tableau 23.	La transformation des outils d'intervention au sein du mouvement des agences dans la fonction publique québécoise.....	426
Tableau 24.	Le concept de mouvement dans la fonction publique québécoise : une convention dynamisante entre des préoccupations divergentes.....	429
Tableau 25.	La comparaison entre la dynamique sociale traditionnelle et la nouvelle dynamique sociale de l'organisation publique.....	434

INTRODUCTION

L'agence exécutive est au cœur d'un mouvement de réforme d'envergure internationale (Jones et Ketll, 2003). Plusieurs pays ont fait l'expérience de sa mise en oeuvre, dont l'Angleterre, le Canada, les Etats-Unis, l'Australie, le Japon, l'Estonie, les Pays-Bas, la France et l'Italie. Certains y ont vu une véritable fièvre (Pollitt et coll., 2001). L'agence exécutive correspond à une forme d'organisation publique relativement nouvelle. Semi-détachée d'un ministère, elle prévoit une relation quasi-contractuelle entre le sommet stratégique et une unité opérationnelle (OCDE, 2002). Il est généralement admis, en théorie, que l'agence exécutive est **une mesure de débureaucratisation**, car elle vise à transformer de manière substantielle le mode de fonctionnement de l'organisation publique, traditionnellement caractérisé par la rigidité des relations entre les acteurs concernés (voir Crozier, 1963) et la prédominance de mesures de contrôle dictées de manière centralisée (Barzelay, 1992). En pratique, dans plusieurs pays, la mise en oeuvre de l'agence exécutive mène à la divergence des résultats observés par rapport à ceux attendus : peu d'autonomie de gestion est accordée à l'agence, les mesures de contrôle demeurent centralisées et la réforme subit des blocages, voire est abandonnée en cours de route. Étrangement, la tendance internationale est de privilégier la ré-intégration organisationnelle pour pallier à la désintégration de l'organisation publique que l'on associe à la multiplication des agences (Dunleavy et coll., 2006; Smullen, 2007). En d'autres termes, la mise en oeuvre de l'agence mène à un paradoxe : le retour de l'intérêt pour l'organisation bureaucratique ou intégrée verticalement (Schick, 2002; IGPDE, 2008, p.8), pourtant décriée initialement par les tenants du nouveau management public (voir Osborne et Gaebler, 1992).

Diverses pistes de compréhension ont cours devant la divergence des résultats et les blocages observés. Elles mettent à l'avant-plan le jeu de facteurs socio-politiques, le rôle des institutions et le rôle des acteurs concernés. Plusieurs études soulignent en

effet l'influence du contexte social quant à la manière dont l'agence est mise en œuvre (voir notamment Brooks et Bate, 1994; James, 2003; Nakano, 2004; Clarke, 2004; Allix et Van Thiel, 2005; Smullen, 2007). Des auteurs (Verhoest et coll., 2004b; Yesilkagit, 2004a) mettent à profit l'étude du processus de mise en œuvre de l'agence pour souligner comment la transformation de l'organisation publique opère socialement. De manière concordante, Jones (2004) a démontré qu'il est important de saisir la mise en œuvre de l'agence dans le temps pour apprécier comment les éléments du contexte social interagissent et donnent lieu à un résultat particulier. Plusieurs auteurs ont de plus démontré que le processus de mise en œuvre de l'agence est animé par les interactions entre les acteurs concernés (Thompson et Ingraham, 1996; Beblavý, 2002; Yesilkagit, 2004a; Dodds, 2004; Clarke, 2004; Jones, 2006).

Ces connaissances s'ajoutent à celles plus générales accumulées à ce jour sur tout processus de réforme de l'organisation publique : c'est un processus politique (Thomas, 1993), et il se déroule à deux niveaux organisationnels, à savoir le niveau central et le niveau local de l'organisation publique (Holm, 1995). Par conséquent, il faut concevoir le processus de mise en œuvre de l'agence comme un processus social complexe, où plusieurs acteurs ayant des intérêts divergents interagissent dans le temps. Il importe également de souligner que la mise en œuvre d'une nouvelle forme d'organisation est susceptible de soulever la controverse à propos de son état de nature et que le résultat obtenu puisse diverger de celui anticipé de manière initiale (voir Latour, 2005).

La compréhension du processus de mise en œuvre de l'agence demeure toutefois incomplète. Aucune étude ne combine tous les éléments d'une approche sociologique susceptible de porter un éclairage satisfaisant sur la régulation sociale du processus de mise en œuvre de l'agence. La présente recherche entend combler une telle lacune en mobilisant les outils heuristiques adéquats (l'*actor-network-theory*, l'analyse stratégique et la notion de trajectoire stratégique). La recherche entend ainsi contribuer à la compréhension du processus de mise en œuvre de l'agence de même

qu'à la découverte des conditions pouvant mener à la transformation de l'organisation publique.

À cet effet, la recherche consiste en une étude longitudinale du processus de mise en œuvre de l'agence exécutive dans la fonction publique québécoise, privilégiant le point de vue des acteurs qui ont mené la réforme, à savoir de hauts fonctionnaires, des gestionnaires et employés d'agences. La recherche entend démontrer que la transformation de l'organisation publique est liée à la manière dont les acteurs concernés mettent l'agence en œuvre, soulevant et résolvant des controverses à propos de son état de nature, tout en négociant des compromis par rapport aux enjeux qu'ils poursuivent. Le Québec s'avère un terrain propice à une telle étude. Le paradoxe de la mise en œuvre de l'agence y est en effet observable : le cas québécois est marqué par la stagnation du mouvement des agences, voire le retour des agences sous le contrôle de leur organisation d'attache (Vendittoli, 2006). Des études ont de plus démontré que des acteurs, notamment ceux évoluant au niveau central de la réforme jouent un rôle à cet égard (Clarke, 2004; Mazouz, Tremblay et Facal, 2005). La présente thèse s'intéresse également à ceux qui mettent la réforme en œuvre au niveau local et la vivent au quotidien.

La thèse est divisée en huit chapitres. Le chapitre 1 présente le modèle de l'agence exécutive qui émane du discours associé au nouveau management public de même que les résultats observés à la suite de sa mise en œuvre dans plusieurs pays. Le chapitre 2 fait état des écrits portant sur le processus de mise en œuvre de l'agence. Le chapitre 3 précise l'objet de la recherche et le cadre de compréhension mobilisé (le paradigme, le cadre théorique général et le cadre heuristique de la recherche). Le chapitre 4 expose le design de la recherche : la stratégie de recherche, les sources de données et les critères de qualité. Le chapitre 5 débute la partie empirique de la thèse, en exposant les faits à propos de la mise en œuvre de l'agence exécutive dans la fonction publique québécoise. Le chapitre 6 présente les controverses et enjeux soulevés, au Québec, par les acteurs centraux à propos de l'état de nature de l'agence.

Le chapitre 7 expose les différentes trajectoires stratégiques de mise en œuvre observables au niveau local de la réforme québécoise. Le chapitre 8 relate la transformation de l'idée de mouvement en concept utile socialement par les acteurs ayant à mettre l'agence en œuvre au Québec. Ce dernier chapitre présente par ailleurs une discussion du concept de mouvement à la lumière des écrits en théorie des organisations et du management public. La conclusion rappelle les grandes lignes de la thèse et suggère des pistes pour poursuivre la recherche sur le processus de mise en œuvre de l'agence et la transformation de l'organisation publique.

CHAPITRE 1. LE MODÈLE DE L'AGENCE EXÉCUTIVE ET LES RÉSULTATS OBSERVÉS SUIVANT SA MISE EN OEUVRE

Ce chapitre porte sur les écrits à propos du modèle de l'agence exécutive et les résultats observés suivant sa mise en œuvre à l'échelle internationale. Il y est soutenu que les résultats observés divergent par rapport à ceux attendus dans différents pays.

L'agence exécutive est conçue par les tenants du nouveau management public (NMP) comme une mesure de débureaucratisation. En théorie, l'agence exécutive est destinée à transformer l'organisation publique. Or, il est généralement admis que **la mise en œuvre de l'agence exécutive ne mène pas à la débureaucratisation effective de l'organisation publique**. Elle est même parfois plutôt associée au retour de la bureaucratie, comme forme d'organisation publique privilégiée. La bifurcation de la réforme apparaît liée à une certaine contingence, notamment au jeu de facteurs sociaux.

Le chapitre est divisé en trois sections. La section 1.1 présente les grandes lignes du modèle de l'agence exécutive tel que conçu dans le cadre du NMP. La section 1.2 porte sur l'agence comme objet empirique et les problèmes associés à sa mise en œuvre dans plusieurs pays occidentaux et non occidentaux. La section 1.3 fait état des facteurs de contingence identifiés pour expliquer les résultats observés. La conclusion souligne la pertinence de l'étude du contexte social pour comprendre la bifurcation de la réforme vers d'autres formes d'organisation, dont l'organisation intégrée ou bureaucratique.

1.1 Le modèle de l'agence exécutive

Le modèle de l'agence exécutive s'inscrit dans une vague d'idées et de pratiques managériales communément appelée le nouveau management public (NMP)¹. Les innovations managériales associées au NMP ont été diffusées à travers le monde au cours des dernières décennies (Jones et Kettl, 2003) sous la forme d'un mouvement

relativement complexe (Dunleavy et coll., 2006, p.475 et 469-473), mais néanmoins observable à l'échelle internationale (p.468). Le modèle de l'agence exécutive, en l'occurrence, est sensiblement le même un peu partout dans le monde. C'est une unité administrative liée à un ministère par le biais d'une entente contractuelle.

1.1.1 Le nouveau management public

Au tournant des années 1980, les gouvernements de la Nouvelle-Zélande et de la Grande-Bretagne s'inspirent du secteur privé de même que de théories économiques et managériales² pour réformer leur administration publique et la rendre plus efficiente (Suleiman, 2003, p.63). D'autres pays emboîtent le pas, en particulier anglo-saxons (Australie, États-Unis, Canada), mais aussi de l'Europe continentale (dont les Pays-Bas, l'Italie et la France) et de l'Asie (dont le Japon, l'Inde, Singapour et la Malaisie).

Le mode de fonctionnement de l'organisation publique est directement pris à partie par les gouvernements et intellectuels souscrivant au NMP, comme l'observe Merrien (1999) :

Le cœur du programme de la nouvelle gestion publique se fonde sur un **jugement normatif négatif porté sur le fonctionnement des bureaucraties** et sur la volonté d'imposer partout, dans les administrations régaliennes aussi bien que dans les administrations de service, les valeurs et les modes de fonctionnement de l'entreprise privée. (p.97)

Le mode de fonctionnement bureaucratique est perçu comme contraignant inutilement les gestionnaires publics. Dans une organisation bureaucratique, les problèmes sont réglés par le biais d'une solution unique : le renforcement et la formalisation des contrôles de gestion établis centralement. C'est ce que Barzelay (1992) nomme le « paradigme bureaucratique ». Osborne et Gaebler (1992) abondent dans le même sens. L'organisation bureaucratique, basée sur la commande hiérarchique et la règle formalisée, est considérée comme problématique, car elle ralentit la prise de décision, diminue la capacité d'innovation et détourne les

ressources au profit du développement de l'organisation elle-même (p.111). Le monde dans lequel œuvre tout gouvernement est désormais plus complexe et change rapidement (p.11 et 34). Les institutions publiques ont besoin de plus de flexibilité pour répondre de manière efficace et efficiente à leur environnement.

Pour réformer l'administration publique, les tenants du NMP préconisent deux axes de solutions managériales. Le premier axe de solutions repose sur l'**idée d'autonomie**. Selon le discours associé au NMP, les organisations publiques doivent agir à la manière des entreprises qui poursuivent l'« excellence » dans le secteur privé et donner de l'autonomie à leurs unités administratives pour les libérer du joug des règles et procédures établies centralement (voir Peters et Waterman, 1982). Autonomes sur le plan de leur fonctionnement, les unités administratives sont plus innovantes et se consacrent à l'amélioration de leurs performances. Elles sont plus ouvertes aux changements en provenance de leur environnement et aux nouveaux besoins exprimés par leurs clientèles. Ayant une « indépendance opérationnelle », les unités administratives « font preuve d'une meilleure capacité d'adaptation et d'une plus grande réactivité » (Schick, 2002, p.7). Aussi le NMP propose-t-il de créer des unités administratives quasi-autonomes (Pollitt et coll., 2001, p.273). L'organisation publique doit décentraliser les responsabilités en matière de gestion au profit de ceux qui gèrent les unités administratives.

Le deuxième axe de solutions managériales associées au NMP repose sur l'**idée de régulation**. L'organisation publique doit instaurer des mécanismes de régulation du comportement de l'agent ayant une marge de manœuvre de gestion de manière à prévenir les possibilités de défection. À cette fin, le NMP puise, pour une large part, à la théorie de l'agence. Selon cette lunette, le problème de la gestion dans le secteur public prend appui sur la divergence des intérêts entre l'*agent* (le gestionnaire à qui on délègue la responsabilité de la gestion des opérations) et le *principal* ou l'élu représentant les « principaux actionnaires » (voir Kettl, 1993)³. Aussi, à la suite de la théorie de l'agence, le NMP propose-t-il de recourir aux arrangements contractuels

entre les unités administratives et le gouvernement ainsi qu'aux incitatifs à la performance⁴ afin d'aligner les intérêts de l'agent sur ceux de l'élu.

L'arrangement, ou la relation, contractuelle rend possible le recours à une « technique » de prise de décision (la négociation) faisant intervenir moins de règles formelles. Elle est par conséquent plus performante dans un environnement changeant rapidement (voir Thuderoz, 2000, p.217-218). À l'opposé, la relation de type bureaucratique est axée sur la commande hiérarchique et la règle formelle, un mode de relation (ou de management) jugé inefficace en raison de son caractère « pauvre » et univoque (Delavallée, 2002, p.96-97). La contractualisation institue ainsi un compromis entre le désir d'autonomie de l'*agent* et le besoin d'un contrôle exercé sur la gestion des opérations par le *principal* (Trosa, 1995).

L'arrangement contractuel est aussi vu comme un moyen de neutraliser les incertitudes inhérentes à la négociation dite informelle et associée au « phénomène bureaucratique » (voir Crozier, 1963). « Il ne s'agit pas d'empêcher le ministre d'intervenir ou de changer d'avis, ni d'écarter les administrations centrales de la gestion mais de trouver des modalités et des lieux de travail où conflits et contradictions peuvent se gérer⁵ (documents de référence, *Advisory boards*, etc.) » (Trosa, 1995, p.296).

1.1.2 La création d'agences exécutives

En Grande-Bretagne, en 1988, l'« *Efficiency Unit* » recommanda au gouvernement Thatcher de créer une multitude d'agences exécutives au sein des ministères⁶. C'était l'opération *Next Steps*. Sa mise en œuvre avait pour but d'améliorer la gestion gouvernementale⁷.

La création d'agences⁸ semi-autonomes est une solution « emblématique » du NMP (Talbot, 2004, p.104). La création d'agences exécutives est présentée comme une mesure de débureaucratization de l'administration publique, car elle libère des unités administratives ministérielles de la commande hiérarchique et du contrôle de gestion

déterminé centralement en les régulant par le biais d'arrangements contractuels. Les agences sont conçues pour se soumettre davantage à la discipline du marché et moins aux « forces » ministérielles (Bertelli, 2006), « *independent agencies presumably being headed by an entrepreneurial leader on a performance contract rather than a permanent public employee* » (Peters et Savoie, 1996, p.283). L'agence exécutive, ou organisation post-bureaucratique, serait apte à répondre aux pressions d'un environnement plus dynamique de même qu'à des « forces internes » comme « la réduction des coûts et l'amélioration des services » (Kernaghan et coll., 2001, p.4-12).

La création d'agences repose sur la croyance qu'une plus « grande marge de manœuvre » par rapport aux contrôles administratifs centralisés, couplée à une reddition de comptes sur les résultats et le recours à une relation contractuelle sont susceptibles de favoriser la performance de l'administration publique (Schick, 2002, p.15).

1.1.2.1 Une définition

Plusieurs auteurs offrent une description ou une définition du modèle de l'agence exécutive (Kemp, 1990; Seidle, 1997; Ridley, 1997; Harlow, 1998; Talbot et coll., 2000; James, 2001; Limb, 2001; Pollitt et coll., 2001; Greenwood, Pyper et Wilson, 2002; Schick, 2002). Pollitt et coll. (2001) observent l'expérience de plusieurs pays en matière de création d'agences. Ils identifient deux dimensions clés : la désaggrégation structurelle (« *structural disaggregation* ») et un encadrement basé sur un contrat de performance (« *performance contract framework* »).

Structural disaggregation gives the opportunity for flexibility, specialization, staff identification, and a specific customer focus. A performance contract framework ensures that the agency remains accountably focused on politically approved objectives and does not go off the rails. (p.279)

Outre le contrat de performance, le modèle de l'agence exécutive présuppose d'autres **techniques de gestion** empruntées au secteur privé :

It is easy to picture the ideal New Public Management-style agency. It would be professionally managed, flexible, customer responsive, specialized, efficient, and intensely performance oriented. Its operations would be transparent, and, using the latest IT and accounting techniques, it would render to its democratic watchdogs a "balanced scorecard" of its achievements and weaknesses. It would learn swiftly from its rare mistakes and would always be listening to its stakeholders. (Pollitt et coll., 2001, p.279)

L'**hypothèse** sur laquelle repose le design de l'agence exécutive peut être résumée de la manière suivante : la séparation des opérations rend possible la transformation (ou modernisation) de la gestion de l'organisation publique, l'apparentant à une entreprise privée évoluant dans un marché commercial (ou concurrentiel). Aussi le modèle de l'agence présuppose-t-il l'institution d'un quasi-marché, afin de susciter une concurrence pour les ressources et de réguler l'organisation publique dans le sens des préférences économiques de sa « clientèle » (gouvernement, élus, citoyens).

Une fois transformée, l'organisation publique peut devenir plus performante, comme le souligne Talbot (2004) à propos de l'expérience britannique : « *Next Steps' prescription was a heavy dose of structural and institutional change (creating agencies) as a way of producing cultural change (better management) in order to improve performance* » (p.105).

En somme, le modèle de l'agence exécutive repose sur trois éléments de design⁹ :

1. Séparation des activités ministérielles à caractère opérationnel.
2. Adoption de techniques de gestion du secteur privé.
3. L'institution d'un quasi-marché.

Nous allons voir ci-après plus en détails ces trois éléments de design.

1.1.2.2 Séparation des activités ministérielles à caractère opérationnel

Le modèle de l'agence exécutive implique un **changement structurel** : la création d'unités administratives séparées du politique¹⁰. L'idée émane de l'observation suivante : le problème de l'administration publique, c'est le ministère (Schick, 2002). Sur le plan structurel, ce dernier est difficile à gérer, car il privilégie l'intégration verticale entre les activités d'élaboration des politiques et celles de livraison des services publics. Le ministère a donc été démantelé (« *hiving off* ») en unités opérationnelles dans l'optique de ne laisser au centre que les unités ayant une fonction stratégique et politique (élaboration, contrôle et évaluation des politiques, et planification). L'agence, pour sa part, est responsable de la fonction d'exécution des politiques publiques ou de gestion des opérations. La justification typique à la création d'agences est la suivante : « *Need to create "manageable" units, separate provision and production interests* » (Hood, 1991, p.5).

Le modèle de l'agence exécutive est largement défini en **opposition au modèle bureaucratique** en crise (incarné par le ministère). Les gouvernements qui ont créé des agences au cours des dernières décennies jugent que la forme ministérielle fait « primer le respect des règles sur les résultats et l'uniformité sur l'initiative » (Schick, 2002, p.6). À la différence, le modèle de l'agence préconise la décentralisation des responsabilités de gestion de manière à encourager l'initiative (Kemp, 1990, p.190).

Les agences bénéficient d'une autonomie de gestion accrue, ou délégation d'autorité, en provenance d'un ministère ou d'un organisme central. La négociation pour la délégation d'autorité de gestion débute avant l'obtention du statut d'agence, et les allègements administratifs obtenus sont spécifiés dans un document-cadre¹¹ (James, 2001) – ou contrat entre l'agent et le *principal*. Une telle entente spécifie également la mission de l'agence, les rôles et responsabilités des parties prenantes (ministre, sous-ministre et directeur de l'agence), et les objectifs de performance que l'agence doit

s'engager à poursuivre – également négociés et spécifiés dans le « contrat de rendement » de l'agence.

Les choses ne sont donc pas imposées par les autorités centrales ou ministérielles, elles doivent être acceptées par l'agent, signataire d'une entente-cadre. Des éléments associés au concept d'agence, comme le document de référence et le contrat de rendement servent d'outils pour exercer une négociation formelle entre les autorités centrales, le ministère et l'agence exécutive. C'est une manière d'**assouplir la structure du pouvoir** au sein de l'organisation publique, à comparer avec le mode de fonctionnement bureaucratique axé sur le respect de la commande hiérarchique et la règle formelle.

L'agence institue un partage des responsabilités entre le ministre, le sous-ministre et le directeur de l'agence. Ce dernier « est nommé par le ministre, devant qui il répond du rendement de l'agence, en fonction des objectifs fixés par ce ministre [...] à la suggestion du [directeur] de l'agence » (Deschênes, 1996, p.12). Le sous-ministre a « le rôle de conseiller le ministre quant à la pertinence des objectifs opérationnels fixés à l'agence. C'est d'ailleurs le sous-ministre qui, en tant que supérieur administratif du directeur général de l'agence, fait annuellement l'évaluation de celle-ci » (p.12). Le ministre demeure responsable de l'agence devant le Parlement, mais le directeur peut être appelé à fournir des explications quant à la gestion des opérations.

Le modèle de l'agence exécutive représente un **compromis** entre celui de l'agence publique classique, ou traditionnelle, et celui de la direction ministérielle. Le modèle de l'agence exécutive accorde en effet une autonomie de gestion à une unité administrative qui demeure au sein d'un ministère – à la manière d'une direction ministérielle. L'agence publique traditionnelle peut bénéficier d'une autonomie de gestion mais elle est indépendante juridiquement d'un ministère. Le compromis est jugé utile pour assurer une imputabilité publique au niveau opérationnel¹² sans devoir créer une personne juridique distincte d'un ministère (James, 2001).

1.1.2.3 Adoption de techniques de gestion du secteur privé

Pour favoriser les gains de productivité et la qualité du service à la clientèle, le gestionnaire est invité à importer des techniques de gestion en vogue dans le secteur privé (contrat de performance, planification stratégique, mesure de la performance, recours aux incitatifs, réingénierie des processus, gestion de la qualité, culture d'entreprise, développement des services, etc.). Des assouplissements administratifs sont par exemple prévus en matière de gestion des ressources financières et humaines (paie, recrutement, formation, dotation, etc.), afin que les gestionnaires puissent faire varier les conditions liées à l'emploi¹³ et insuffler une certaine concurrence au niveau des opérations. La flexibilité accordée à la gestion a pour but d'inciter les opérateurs à s'orienter en fonction de l'atteinte de résultats plutôt que du respect des procédures internes (Kemp, 1990). L'innovation dans les façons de faire est également attendue afin de favoriser des gains de productivité : le gestionnaire a la discrétion nécessaire pour optimiser le processus de travail sous sa responsabilité.

L'agence est aussi conçue comme le véhicule de la **gestion par résultats**. À la manière d'une certaine gestion dans le secteur privé, où prime le *bottom line*, le comportement de l'agent public doit être orienté en fonction de résultats ou cibles de performance à atteindre. Il doit être motivé par des intérêts économiques, ceux de l'agence. Le contrôle de l'agence exécutive est réalisé a posteriori sur les résultats plutôt qu'a priori sur les moyens, comme c'est le cas de l'organisation publique traditionnelle.

La performance doit faire l'objet d'une mesure quantitative. Les résultats recherchés sont exprimés en termes d'économie, de productivité, d'efficacité, d'efficience et de qualité des services offerts à la clientèle (voir James, 2001). Le suivi de la performance financière s'avère le plus courant. Il peut être appuyé par le développement de systèmes d'information mettant à profit les nouvelles technologies. L'information sur la performance est diffusée auprès des décideurs sous la forme de

tableaux de bord et de rapports annuels de gestion, et elle sert à évaluer les moyens pris par les gestionnaires d'agences pour rencontrer les résultats déterminés. L'information de gestion ainsi obtenue doit être mise au profit d'une plus grande transparence dans les relations entre l'agent et le principal (élu).

1.1.2.4 Institution d'un quasi-marché

Le NMP conçoit le citoyen comme un consommateur de services publics. Par le biais de chartes (prévoyant un engagement formel et précis envers une performance donnée) et de procédures de plaintes, le citoyen est invité à soumettre l'organisation publique à la satisfaction de ses besoins. L'inspiration vient du secteur privé et de la valorisation du service à la clientèle. Dans le cadre du modèle de l'agence exécutive, ces pratiques sont associées à l'institution d'un « quasi-marché ».

Le modèle de l'agence exécutive entend aussi responsabiliser le gestionnaire public par rapport à la gestion des opérations en le rendant **imputable des résultats atteints**. Le modèle instaure une distinction entre la responsabilité ministérielle et l'imputabilité par rapport à la performance opérationnelle¹⁴. Le gestionnaire est jugé par rapport à un engagement contractuel précisant des résultats à atteindre en fonction d'une quantité de ressources aussi spécifiée. Il doit justifier publiquement tout écart par rapport à la performance prévue au contrat en matière de gestion des opérations. Une reddition de comptes sur les résultats atteints est généralement réalisée devant une instance publique, en l'occurrence le Parlement, où siègent les députés¹⁵. Le directeur de l'agence peut être invité à y débattre de sa gestion suivant le dépôt d'un rapport annuel faisant état de la performance de l'organisation dont il a la responsabilité.

La mesure de la performance effective guide subséquemment la décision politique, d'une part, quant à l'octroi d'une plus grande autonomie de gestion en fonction du rendement, et, d'autre part, quant à l'octroi ou non de ressources aux unités administratives (agences). Ajoutons que des **mesures incitatives** à la performance

peuvent être adoptées : le gestionnaire de l'agence est par exemple engagé à contrat, lequel prévoit des sanctions ou récompenses pouvant aller jusqu'au renvoi en cas d'écart injustifié.

Pour apprécier la performance obtenue, la comparaison des résultats pour une même organisation peut être faite d'une année à l'autre. Elle peut également porter sur les résultats d'organisations similaires ou oeuvrant dans le même créneau (mesure de balisage). C'est une manière de reproduire dans le secteur public des mécanismes de contrôle s'apparentant à ceux du secteur privé, lorsque prévaut la régulation économique découlant d'un environnement concurrentiel.

La privatisation ou la **cession des activités à une entreprise privée** doit demeurer une option pour un « gouvernement entrepreneurial » (Osborne et Gaebler, 1992), sur la base d'une performance mesurée. Idéalement, suivant la logique du NMP, pour atteindre l'efficacité en matière d'allocation des ressources, tout gouvernement doit faire jouer la concurrence entre plusieurs fournisseurs de services, au lieu de s'en remettre à une décision d'allocation hiérarchique (Dunleavy, 2006, p.470), puis à une règle et une procédure de dépense formalisées.

Cela dit, la création d'agences ne vise pas à transformer l'administration publique en marché, comme l'idéalise le NMP. L'intégration de l'agence demeure fondamentalement organisationnelle (recours au contrat) et politique (lien d'imputabilité). Pour cette raison, on ne peut pas parler d'un véritable marché. Le modèle de l'agence exécutive participe à l'institution d'un « quasi-marché ». Il représente tout de même une mesure de débureaucratization inspirée par ce qui se passe dans le secteur privé, comme l'observe Giddens (1998), sociologue anglais de la troisième voie :

De nombreuses firmes se sont réformées récemment, mais pas en se transformant en marché. Les plus efficaces se sont débureaucratisées, ont fixé des indicateurs de performance et ont accordé une plus grande autonomie aux niveaux inférieurs de l'organisation. Le gouvernement devrait rechercher des résultats semblables pour ses propres organes. (p.59 traduit par Jobert, 2002, p.419)

En somme, le modèle de l'agence exécutive entend participer à la **régulation du comportement individuel de l'agent public**, en instaurant un arrangement institutionnel particulier, comme le soulignent Aberbach et Christensen (2003, p.504) : « *The individual-economic model draws on market theories to emphasize ways to harness individual selfinterest in the service of overall efficiency. It recommends institutional arrangements designed to achieve that end.* »

Les premières agences exécutives ont été implantées en Nouvelle-Zélande et en Grande-Bretagne, puis dans d'autres pays de l'OCDE (Australie, Pays-Bas, Suède, Danemark, Canada, France et États-Unis). Partout dans le monde, le point de départ était le même : le désir d'améliorer la gestion dans le secteur public, d'abord pour réaliser des économies (diminuer les dépenses de fonctionnement), ensuite pour instituer une structure administrative facilitant l'amélioration continue de la performance.

[...] the search for greater economy, efficiency and effectiveness led to agencification, which separated policy from operational management. Ministers delegated responsibility to agency chief executives but remained accountable to parliament for policy. (Bevir et Rhodes, 2003, p.31)

Pour les gouvernements réformistes, la multiplication des agences – et les changements afférents (changements structurel, institutionnel, managérial et culturel) – **devait s'imposer d'elle-même** sur la base des retombées attendues (performance, efficience, efficacité, qualité du service). Qu'en est-il en pratique ? C'est ce que nous verrons ci-après.

1.2 L'agence comme objet empirique

Cette section porte sur le modèle de l'agence exécutive en pratique, autrement dit, à l'agence comme objet empirique concret ou objet de recherche – et pas simplement comme un objet théorique émanant du discours associé au NMP. Le modèle de

l'agence exécutive puise aux prescriptions de l'approche économique de l'Administration¹⁶ (Pollitt et coll., 2004). À la différence, l'étude empirique du modèle de l'agence est le fruit de recherches à caractère positiviste¹⁷ (« *traditional social science approaches* »)¹⁸, formulant des hypothèses vérifiables. Le questionnement des études empiriques est le suivant : qu'advient-il du concept de l'agence exécutive suivant sa mise en œuvre ? Est-il conforme au concept initial ? Peut-on observer les résultats anticipés (transformation et performance de l'organisation publique) ? Lorsque c'est le cas ou non, quels sont les déterminants ?

Comme nous le verrons, la réforme observée diverge de la réforme anticipée. Les résultats varient d'un pays à un autre. La mise en œuvre de l'agence exécutive mène à la transformation du modèle au lieu de mener à une transformation en profondeur de l'organisation publique. Elle participe même au maintien, voire au renforcement de l'organisation bureaucratique. Des facteurs de contingence sont proposés pour expliquer la divergence des résultats observés par rapport aux résultats attendus.

1.2.1 Des résultats variables

Il est généralement reconnu que le cas de la Grande-Bretagne représente un succès quant à l'**ampleur de la réforme**. En 2000, près de 60 pour cent du personnel de la fonction publique britannique œuvre au sein d'une centaine d'agences exécutives¹⁹, un peu plus de dix ans après le lancement de l'opération *Next Steps* en 1988 (James, 2001). Ailleurs, le succès de la conversion est moindre. Au Canada, c'est 3 pour cent de la fonction publique qui, en 2000, est affecté à une agence exécutive, tous gouvernements confondus (fédéral et provinciaux). Au niveau fédéral canadien, une vingtaine d'organismes de services spéciaux (ou *special operating agencies*) sont créés entre 1989 et 2003. L'expérience canadienne reste plus convaincante que celle qui se déroule aux États-Unis, où, selon Lynn (1999), deux *performance-based organizations* (PBOs) voient le jour entre 1997 et 1999. Notons cependant, à la suite de Thompson et Ingraham (1996), que plus de deux cents *reinvention labs* sont

désignés sous le gouvernement Clinton aux Etats-Unis, au sein des différents départements américains²⁰ – le cas américain soutient alors la comparaison avec le cas britannique.

Le **modèle de l'agence exécutive** varie d'un pays à l'autre, comme le note Dodds (2004) : « Il y a peu de définitions précises du terme d'agence, à l'exception du fait que cette structure doit jouir d'« une forme de distance » à l'égard de son ministère de tutelle » (p.484). La Grande-Bretagne affiche une nette préférence pour la transformation d'unités administratives au sein des ministères (Talbot, 2004, p.106). L'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE, 2002)²¹ définit également les agences comme « des filiales d'un département ministériel²² » (Gill, 2002, p.45). Aux Pays-Bas, des organismes à l'extérieur d'un ministère font cependant l'objet d'une transformation en agences (Gill, 2002). Il en va de même au Canada, où des agences créées lors d'une deuxième vague ont leur propre statut juridique (Bernier, 1997, p.219; Prince, 2000; Fyfe et Fitzpatrick, 2002) de même qu'au Japon où des entités publiques indépendantes sont légalement séparées de l'administration centrale (Yamamoto, 2006 et 2008). Il est donc difficile de soutenir que partout la création d'agences a eu pour effet de démanteler les ministères ou grandes organisations publiques intégrées verticalement et horizontalement.

Il existe peu d'études sur la **performance des agences** outre les évaluations faites de manière officielle par les gouvernements (Talbot, 2004). Mais les études disponibles rendent compte d'une variation de la performance des agences d'un pays à l'autre. En Grande-Bretagne, par exemple, des gains économiques sont observables à la suite des compressions concomitantes à l'implantation massive d'agences (James, 1991, p.44). Le lien entre les agences exécutives et les gains d'efficience y est cependant peu manifeste (p.45). Ailleurs, au Japon, il est possible d'observer une amélioration de la performance des *independent administrative institutions*, des agences ayant leur propre loi (Yamamoto, 2006, p.42). Outre, un encouragement à l'efficience, une augmentation de l'efficacité organisationnelle et une amélioration de la qualité du

service, la mise en œuvre des agences y est liée à un renforcement de l'imputabilité des gestionnaires.

La création d'agences prévoyait la **délégation de responsabilités** en matière de gestion aux agences exécutives afin qu'elles puissent améliorer leur performance. En Grande-Bretagne, les marges de manœuvre de gestion n'ont cependant été accordées que graduellement par le Trésor (Greenwood, Pyper et Wilson, 2002, p.34-35). L'autonomie managériale y est demeurée relative même lorsqu'elle a été attribuée officiellement (Talbot, 2001). Selon Talbot (2004), l'effet de l'autonomie des agences sur leur performance reste d'ailleurs incertain en Grande-Bretagne. Au Japon, la performance des *independent administrative institutions* est reliée à leur autonomie opérationnelle, mais la relation est partielle par rapport à d'autres facettes de l'autonomie (structurelle, managériale et légale). La performance (renforcement de l'imputabilité) est plutôt attribuable à des mécanismes de régulation de la gestion, « *such as publishing annual reports with financial statements examined by an external auditor* », qu'à l'autonomie de gestion (Yamamoto, 2006, p.41).

En Flandre, une majorité d'agences autonomes demeurent contrôlées de manière *ex ante* (a priori) au lieu d'être contrôlées *ex post* (a posteriori), comme le prévoit pourtant le modèle de l'agence exécutive (Verhoest et coll., 2004b). Aux Etats-Unis, Moynihan (2006) fait un constat semblable : les anciens systèmes de contrôle financier et du personnel demeurent en place, et limitent l'effet des nouveaux systèmes de contrôle de la gestion par les résultats sur l'amélioration de la performance. La débureaucratiation n'est donc pas effective à cet égard.

L'**amélioration de la gestion** est observable dans le cas des agences exécutives britanniques (Talbot, 2004, p.111). Dans une étude comparative, menée auprès de quatre pays européens (Finlande, Pays-Bas, Suède et Grande-Bretagne), Pollitt (2005) observe par ailleurs une convergence en matière de pratiques de gestion de la performance (incluant la mesure de la performance), tout en soulignant des différences selon les pays et la nature de la tâche des organisations sous étude (p.41).

L'implantation d'outils de gestion par résultats (planification stratégique et la mesure de la performance) connaît également un succès dans des États américains, mais son effet est limité en raison de la coexistence de l'ancien système de contrôle du comportement des gestionnaires axé sur le respect de la règle et des procédures (Moynihan, 2006).

Ultimately, the potential for performance system in which managers seek to improve performance and are formally held accountable for results is undermined by the continued existence of financial and personnel control systems that emphasize compliance and error avoidance. The existence of performance information has not replaced these systems as the fundamental ways in which state governments attempt to control managerial behavior. (p.84)

Au Japon, des outils de gestion de la performance (mesure de la performance, évaluation *ex post* et transmission d'information sur la performance) sont bel et bien implantées, mais leur effet sur la détermination du budget d'une année à l'autre demeure limité (Yamamoto, 2008, p.36). Selon Yamamoto, « *the rhetoric of performance management combined with agencification has more value than the actual outcomes or reality in politics* » (p.37). En d'autres mots, les effets de la mise en œuvre de l'agence exécutive sont relatifs.

La contractualisation (contrat de performance de l'agence et contrat d'emploi du dirigeant) offre aussi des résultats variables. En France, par exemple, « [...] la contractualisation apparaît comme un vecteur important de la responsabilisation » de l'agent (Petiteville, 1999, p.110). En Grande-Bretagne et aux États-Unis, le modèle de l'agence exécutive prévoit également un lien contractuel entre les autorités politiques et l'agent afin de réguler le comportement de ce dernier. Au Danemark et aux États-Unis, le lien contractuel est étendu à l'agence elle-même. Le gouvernement américain a par exemple recours à des *sunset clauses* (Auger, 2000) afin de circonscrire l'existence d'une agence sur le plan juridique. En Grande-Bretagne, les agences sont soumises à une évaluation après cinq ans. Leurs conditions sont ensuite révisées. Des agences y ont été supprimées dans les années 1990, d'autres ont été

privatisées (Talbot, 2004). Dans d'autres contextes nationaux, la contractualisation n'a cependant pas la même portée. Au Québec, le contrat de performance des agences n'a pas une valeur juridique. L'incitatif à la performance peut être amoindri.

Les résultats de recherche demeurent aussi partagés quant à l'**ampleur du changement de culture** de gestion. Pour plusieurs (Christoph, 1992; Metcalfe, 1993; Ridley, 1997), en Grande-Bretagne, le changement culturel est manifeste : « *there has been a managerial revolution in British government* » (Metcalfe, 1993, p.369)²³. Il n'en demeure pas moins que le changement culturel a rencontré de la résistance dans certaines agences britanniques (Brooks et Bate, 1994). Ailleurs, le changement culturel est moins probant, par exemple, au Canada (Maltais, 1995), en Malaisie (Siddiquee, 2006), au Japon (Yamamoto, 2006), en Hongrie et dans l'État du Queensland en Australie (Hajnal, 2005; Bradley et Parker, 2006). Dans des agences de l'État du Queensland, en Australie, une culture bureaucratique persiste, « *which focused on internal [process] issues, and has an orientation towards control rather than flexibility* » (Bradley et Parker, 2006, p.95). La même chose est observée en Malaisie : la culture de travail traditionnelle demeure bien en place dans le secteur public : « *The government in Malaysia remains centralized, much of the functions continue to be performed by vertically integrated bureaucracies more or less in the same old fashion, and the traditional public sector work culture has remained firmly in place* » (p.354). La culture de travail traditionnelle est maintenue en dépit de l'implantation de diverses réformes associées au nouveau management public, dont la création d'agences exécutives (Siddiquee, 2006, p.341). Au Japon, de petits progrès sont observables quant à l'émergence d'une culture de l'innovation dans les agences (Yamamoto, 2006, p.41), mais le changement dans les attitudes et le comportement du personnel ne pourrait être lié à un accroissement important de la performance. La transformation de la culture organisationnelle demeure donc problématique selon le contexte. La création d'agences n'assure pas partout le passage de la culture de gestion traditionnelle (bureaucratique, orientée vers le contrôle, le respect des règles

et procédures) à la culture de gestion souhaitée (plus flexible, dynamique, innovante, orientée vers les résultats). Elle ne met pas en cause outre mesure l'organisation bureaucratique.

1.2.2 Des impacts et effets inattendus notables

La mise en œuvre de l'agence exécutive est par ailleurs à la source d'effets inattendus, notamment un problème de gouvernance au sein de l'organisation publique. Les problèmes perçus avec la mise en œuvre de l'agence suscitent d'ailleurs des réactions de la part des gouvernements et des chercheurs.

Aux Etats-Unis, où le directeur est engagé sur la base d'un **contrat**, des tensions et relations de pouvoir persistent au moment de la création des agences, voire en marge de la signature du contrat de performance. La mise en œuvre de l'agence exécutive y est d'ailleurs considérée comme un échec (Lynn, 1999). Des effets pervers sont liés à l'adoption du régime contractuel dans six autres pays (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, Canada, Malte et Autriche) ayant implanté des mesures liées au NMP (Maor, 1999). Le régime contractuel et l'*open competition* pour les postes de hauts gestionnaires n'ont pas été utiles pour responsabiliser les gestionnaires par rapport à la gestion et la dépolitiser comme l'anticipait le NMP. Les élus ont plutôt profité de l'insécurité concomitante des gestionnaires pour augmenter le contrôle politique sur la fonction publique²⁴. Maor nomme cet effet inattendu le « paradoxe du managérialisme ».

En Grande-Bretagne, des affaires sont devenues exemplaires quant à l'intrusion des ministres dans la gestion des opérations (voir Harlow, 1998). En opérant une distinction entre deux responsabilités, celle du ministre et celle du *chief executive*, le modèle de l'agence exécutive met en concurrence ces deux responsabilités. Il n'est pas étonnant qu'un ministre fasse porter le blâme au *chief executive*, lorsque les circonstances l'y invitent (voir Steen et coll., 2005).

Au Japon, toutefois, **l'imputabilité managériale**, au sens d'une plus grande responsabilisation par rapport à des résultats, est renforcée (Yamamoto, 2006). De nouvelles mesures de contrôle sont en cause (p.43). En Grande-Bretagne la création d'agences renforce d'ailleurs l'imputabilité managériale (Ferlie, 2001). **L'imputabilité ministérielle** y est par conséquent érodée selon Greenwood, Pyper et Wilson (2002). Un constat similaire est observé au Canada, où des organismes de services spéciaux ont été créés responsabilisant les gestionnaires d'agences par rapport à la gestion des opérations : « *The use of alternative forms of delivery, such as special operating agencies, subcontracting and partnerships, reinforce the power of managers but also gradually grind away at political and ministerial accountability* » (Charih et Rouillard, 1997, p.39).

Un effet inattendu suscite une vive réaction : la **fragmentation de l'administration publique** (Metcalf, 1993; Moe, 1994; Trosa, 1994; Peters et Pierre, 1998; James, 2001; Talbot, 2001; Dunleavy, 2006). En Grande-Bretagne, en particulier, où les agences se sont multipliées, l'organisation hiérarchique traditionnelle a été remplacée par un « système quasi fédéral ». La question des relations entre l'agence et son ministère d'attache ainsi qu'avec le Trésor a été soulevée, mettant en cause la capacité du « centre » d'assurer le contrôle de l'organisation publique (Smith, 1998, p.62). En Estonie, Tavits et Annus (2006), faisant l'étude d'un cas d'agence fusionnant les fonctions de plusieurs ministères, observent également une déficience au niveau du contrôle exercé sur l'agence par son ministère d'attache.

La mise en œuvre de l'agence exécutive et des principes du NMP a résulté en un **problème de gouvernance**, selon Peters et Pierre (1998). Elle s'est faite au profit d'une gouverne sans gouvernement (« *governing without government* »). L'État n'est pas seulement fragmenté et réduit, « *it is "hollowing out"* » (Greenwood, Pyper et Wilson, 2002, p.15, paraphrasant Rhodes, 2001). Le pouvoir d'institutions centrales comme les ministères et les organismes à vocation horizontale s'exercerait avec moins de vigueur.

Du point de vue du modèle de l'agence exécutive, la « fragmentation » est souhaitée pour augmenter l'efficacité de l'administration publique. Elle cause cependant problème au plan de la cohésion de l'ensemble gouvernemental (Dodds, 2004). C'est « l'un des paradoxes des méthodes du management public moderne ». « [L]a spécialisation (dans des agences orientées autour d'un seul objectif) accroît la **difficulté de coordination** », quels que soient les bénéfices en termes « d'économie, de productivité et de responsabilité » » (Dodds, 2004, p.497, paraphrasant Pollitt et Bouckaert, 2000, p.165).

Le souci quant au manque de cohérence de l'action publique est effectivement observé dans le cas britannique où les agences ont été créées pour se concentrer sur leur tâche d'exécution (« *task-focused* ») et mieux gérer leurs opérations (James, 2001, p.27; Talbot, 2004, p.106). James (2001) soutient que de tels effets pervers sont inhérents aux éléments du modèle de l'agence exécutive (autonomie de gestion, tendance à la différenciation et importance accordée à la performance mesurée sur une base individuelle).

Dunleavy et coll. (2006) abondent dans le même sens : le processus de création d'agences (« agencification ») est axé sur la désintégration et la compétition au sein de l'administration publique. Il a pu mener à un accroissement du nombre d'unités administratives et créer des relations plus complexes et dynamiques entre elles, à comparer avec ce qui se passait dans l'ancien « système » administratif (p.476).

Aussi le modèle de l'agence exécutive comporte-t-il de nombreux détracteurs, comme le soulignent Pollitt et coll. (2004) :

As more new agencies and other semi-autonomous bodies have been set up, a chorus of criticism has been heard. Agencies are not sufficiently accountable, anxious politicians in a number of countries have asserted. They are leading to “hollowed out”, fragmented governments, say some academics. They are attempts to provide “joined-up” policies and “seamless services”. They command of technical skills and specialist knowledge may lead to “captures” where the agency begins to run the ministry, instead of the other way round. Or there may be another kind of capture, where the specialists in a particular agency identify more strongly with the other

specialists that they deal with (engineers, let us say, or doctors) than with the citizens they are supposed to serve. (p.4)

Un diagnostic tend à s'imposer à l'échelle internationale : l'agence exécutive telle que conçue initialement est devenue un problème pour l'organisation publique, comme le rappelle Smullen (2007, p.408) : « *initial international solutions characterized by more autonomy, results and business performance were replaced by concerns about fragmentation and the whole.* » Le discours sur l'agence exécutive et les avantages de la fragmentation change, autant au niveau international qu'au niveau national. Comme nous le verrons ci-après, divers moyens sont déployés pour favoriser la ré-intégration de l'organisation publique.

1.2.3 Des bifurcations par rapport aux intentions initiales de la réforme

Dans plusieurs pays, la réforme bifurque en cours de route vers des solutions sensiblement différentes du modèle d'agence initial : modèle de l'entreprise réseau, retour de l'organisation intégrée, conversion des agences publiques classiques. De nouvelles formes de gouvernance sont également émergentes. Le thème dominant est l'intégration organisationnelle et il s'oppose à l'agence exécutive, synonyme de désintégration (Dunleavy et coll., 2006). Les bifurcations sont diverses mais elles traduisent toutes le malaise qui suit la mise en œuvre de l'agence exécutive un peu partout dans le monde. Elles mènent, cependant, parfois à un paradoxe : le maintien ou le retour de l'organisation bureaucratique. Jetons un coup d'œil aux bifurcations observées.

Selon Schick (2002), il existe une tendance dans des pays européens à adopter une forme d'**organisation de type réseau**, à la manière de ce qui se fait dans le secteur privé où des organisations multidivisionnelles sont démantelées au profit d'une externalisation de la production. Le centre des ministères s'occupe de stratégie et les agences de livraison des services. La réforme s'y poursuit ainsi dans le sens du modèle de l'agence exécutive, favorisant une séparation plus poussée entre la gestion

des politiques et la gestion des opérations, mais les agences sont maintenant confrontées à une concurrence plus systématique provenant d'autres formes d'organisations engagées dans l'offre de services publics (firme, tiers secteur, bénévolat). L'administration publique ainsi organisée met l'accent sur la concurrence entre ses composantes de manière à favoriser la flexibilité nécessaire à l'innovation et à l'efficacité. Cette proposition reste en accord avec le modèle du gouvernement entrepreneurial (voir Osborne et Gaebler, 1992) et l'institution des conditions propres à un quasi-marché visant à réguler les agences.

En Grande-Bretagne, dans le sillage des problèmes de gouvernance observés, une autre tendance est observable, différente de l'entreprise-réseau. Des **réseaux interorganisationnels** se sont constitués et assument la livraison des services publics en se coordonnant par le biais de la négociation d'arrangements échappant au contrôle central.

Most such organisations and networks largely control themselves. Administrative action is not imposed by central government, but emerges, often through negotiation, from arrangements adopted in the field. Governance results from interactive socio-political forms of governing which can pose a challenge to central government in so far as networks may develop distinctive management styles and near monopolies of expertise enabling them to "resist central guidance". (Greenwood, Pyper et Wilson, 2002, p.15)

Selon Rhodes (2000), de tels arrangements traduisent l'existence d'une **gouvernance de type réticulaire** (« *network governance* »), qui n'est pas basée sur la compétition entre des fournisseurs de services (gouvernance par le marché), ni sur le contrôle exercé de manière centralisée (gouvernance bureaucratique), mais qui repose sur la confiance entre des partenaires. Il n'en demeure pas moins que la gouvernance réticulaire est à la faveur d'une ré-intégration des agences.

La réintégration d'agences au sein du giron ministériel et l'abolition d'agences sont observées au Danemark (Jorgensen et Kickert, 1996) de même qu'en Angleterre, où des agences sont par ailleurs privatisées (Talbot, 2004, p.107). Étrangement, un

regain d'intérêt est manifesté dans plusieurs pays de l'OCDE pour le modèle de **l'organisation intégrée verticalement et horizontalement**. Schick (2002, p.8) anticipe le retour d'une réflexion autour du ministère comme forme d'organisation, en raison des problèmes de gouvernance associés à la multiplication des agences. Le ministère serait plus apte à assurer l'intégration de l'administration publique que les mécanismes prévus avec le modèle de l'agence exécutive (culture d'entreprise, incitatifs à la performance et quasi-marché).

Suivant la création d'agences exécutives, l'organisation de type bureaucratique, basée sur la hiérarchie, la centralisation de la décision et la règle, ne disparaît d'ailleurs pas pour autant (Gajdushek, 2003, p.708). À l'encontre du « saut paradigmatique » annoncé par le NMP pour l'organisation postbureaucratique (voir Kernaghan et coll., 2001, p.17-49), le retour de la bureaucratie, ou son maintien, comme mode d'organisation, est observable là où les principes mêmes du NMP sont suivis (Olsen, 2006). C'est un paradoxe, dans la mesure où l'agence devait remplacer l'organisation bureaucratique.

Des auteurs (Francfort et coll., 1995; Aucoin, 1997; Gajdushek, 2003; Olsen, 2006) **réhabilitent la bureaucratie** comme forme d'organisation, en réaction au déploiement des thèses associées au NMP. Selon Gajdushek (2003), par exemple, la bureaucratie wébérienne serait supérieure, en tant que forme d'organisation, en raison de sa capacité à réduire l'incertitude. Selon Olsen (2006), la bureaucratie peut s'avérer pertinente dans un environnement social de plus en plus hétérogène par sa capacité à unifier des points de vue concurrents (p.17).

Dunleavy et coll. (2006) estiment que la réintégration d'agences au sein d'organisations intégrées (« *rollback agencification* ») reflète l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance, la **Digital Era Governance**, faisant appel aux nouvelles technologies de l'information et de la communication : « *the element of DEG [Digital Era Governance] that most directly contradicts its NPM predecessor (rather than developing at a tangent to it) is the reintegration of government into*

more coherent public sector or government-wide processes » (p.470). Une telle forme de gouvernance (*Digital Era Governance*) apparaît en réaction aux thèses dites du NMP et remet en question le principe de désintégration sur lequel repose la création d'agences (« *agencification* »). Une telle bifurcation alimente le paradoxe de la mise en œuvre de l'agence.

L'agence ne disparaît pas pour autant du paysage de la réforme de l'administration publique. Prince (2000) observe un modèle de **gouvernance « hybride »** au sein de la *Canadian food inspection agency* (CFIA). Un tel modèle de gouvernance puise des éléments autant au modèle de l'agence exécutive qu'au modèle de l'agence publique plus traditionnelle, sous le contrôle d'un ministre. L'agence hybride est orientée autant en fonction d'un contrôle bureaucratique que d'une régulation par le marché – ou gouvernance entrepreneuriale. C'est un modèle d'agence plus axé sur l'autonomie de gestion que le ministère traditionnel, mais moins axé sur la régulation par le marché que le modèle de l'agence exécutive du NMP (Prince, 2000). Il n'en demeure pas moins qu'un tel modèle de gouvernance traduit une bifurcation de l'agence vers l'organisation bureaucratique.

Au Canada, des agences publiques au sens classique du terme font aussi partie d'une deuxième vague de création d'agences (Bernier, 1997). De telles agences doivent se soumettre à la gestion par les résultats et s'engager à rendre compte publiquement d'une performance mesurée (Prince, 2000; Fyfe et Fitzpatrick, 2002). Elles font partie d'un portfolio ministériel, ayant un statut juridique distinct de leur ministère d'attache. Elles sont appelées « organismes de services » afin de les distinguer du modèle de l'agence exécutive proprement dit, appelé « organisme de services spéciaux » (relevant d'un sous-ministre). Aux Pays-Bas, des agences publiques plus traditionnelles, comme les *ZBO*, ayant leur propre statut juridique font également l'objet d'une transformation suivant la création d'agences exécutives proprement dites (Van Oosterom, 2002). Il en va de même en Flandre (Verhoest et coll., 2005b) et au Québec (Vendittoli, 2006), où des agences ayant leur propre statut juridique sont

créées lors de vagues d'agences subséquentes. Wettenhal (2005) considère d'ailleurs qu'il faille porter une plus grande attention aux agences publiques plus traditionnelles, car elles ont été délaissées au cours des dernières années au profit d'agences n'ayant pas un statut juridique distinct d'un ministère d'attache²⁵. L'engouement pour la transformation des agences ayant leur propre statut juridique n'est pas incompatible avec le thème de l'intégration. C'est en effet une tentative de réguler autrement des entités qui bénéficient déjà d'une certaine autonomie – et qui ont parfois leur propre conseil d'administration et leurs propres services de soutien administratif. Il n'en demeure pas moins qu'au Québec la bifurcation vers un tel modèle d'agence a également été perçue comme favorable à la cause de gestionnaires d'agences réclamant plus d'autonomie de gestion. En d'autres termes, la transformation du modèle d'agence peut incarner un compromis. Encore faut-il comprendre pourquoi et comment il advient.

Dunleavy et coll. (2006) observent par ailleurs au Canada, en Australie et en Grande-Bretagne, l'émergence d'une **nouvelle forme d'agence** (« *new kind of client-focused agency* »), satisfaisant au thème de l'intégration. Une agence peut en effet intégrer d'autres agences autour d'une clientèle spécifique, « *instead of the NPM focus on discrete business processes* » (p.484). Le nouveau type d'agence, intégratrice, incarne les éléments de la Digital Era Governance (mise à profit des systèmes informatiques intégrateurs, site web, guichet unique, etc.). Bien qu'en règle générale l'agence soit associée à la fragmentation de l'organisation publique et qu'elle vienne ainsi justifier le retour de l'organisation intégrée, elle peut devenir le lieu où se déroule l'intégration organisationnelle attendue : c'est dans une agence que se fait le passage vers une gouvernance « digitale ». Comment résoudre un tel paradoxe ?

La mise en œuvre de l'agence exécutive n'a pas donné tous les fruits escomptés; elle n'a pas mené à la débureaucratization effective de l'organisation publique. L'autonomie de gestion n'est par exemple pas octroyée de manière manifeste, sauf

exception, à des unités administratives ministérielles – l'idée que l'autonomie des agences puisse menacer la gouvernance de l'organisation publique surprend d'ailleurs. Les anciens contrôles sont de plus maintenus dans plusieurs cas de réforme. La culture de l'organisation publique demeure bureaucratique. Bien qu'il puisse y avoir convergence en matière de gestion de la performance, des différences sont notables d'un pays à l'autre, voire d'un secteur d'activités à un autre. Sur une base empirique, autonomie de gestion, responsabilisation par rapport à des résultats et performance ne vont pas nécessairement de pair. En d'autres termes, les résultats observés ne peuvent pas être expliqués par le modèle de l'agence exécutive. Des études tentent de comprendre la variabilité des résultats observés. Elles soulignent le jeu de facteurs de contingence. C'est vers de telles études que nous nous tournons à présent.

1.3 Les facteurs de contingence²⁶

La réforme varie d'un pays à l'autre bien qu'ils soient soumis à des **forces globales similaires**. L'implantation d'agences ne se fait pas de manière automatique par la seule force de l'efficacité. Créer des agences n'est pas partout synonyme d'économie. La performance mesurée ne peut pas expliquer l'ampleur de la réforme, ni son effet sur la prise de décision en la matière, même en Grande-Bretagne. Dire que l'environnement de l'administration publique est changeant et qu'il change rapidement, peu importe le pays, ne suffit pas non plus à assurer l'évolution vers un même modèle d'organisation publique, plus flexible et innovant, même si ce dernier est perçu comme étant mieux adapté à un environnement dynamique²⁷. L'ancien modèle d'organisation publique, bureaucratique ou hiérarchique, demeure une option jugée satisfaisante dans certains pays.

Le modèle de l'agence exécutive lui-même varie au moment de sa mise en oeuvre. Il n'est pas nécessairement conforme à celui conçu initialement. Le concept d'agence se transforme, évolue, et les études comparatives n'identifient pas de régularité d'un

pays à l'autre. La mise en œuvre de l'agence ne répond pas à une pression environnementale uniforme, ni à un simple déterminisme environnemental, en l'occurrence technico-économique, comme le voudrait l'hypothèse normative du modèle de l'agence exécutive.

Des facteurs sont identifiés pour expliquer la variation des résultats observés (en termes d'ampleur de la réforme, de transformation effective de la culture organisationnelle et de la gestion, d'autonomie de gestion déléguée, de modèle d'agence mis en oeuvre, d'effets inattendus). Les prochaines pages présentent quelques-uns des facteurs qui induisent une certaine contingence dans la mise en œuvre de l'agence exécutive. Nous débutons par la présentation des facteurs ayant une dimension managériale et organisationnelle, puis nous enchaînerons avec les facteurs ayant une dimension socio-politique.

1.3.1 Les facteurs à caractère managérial ou organisationnel

Selon Ridley (1997), le caractère radical de la réforme en Grande-Bretagne est lié au jeu d'une multitude de facteurs, ou circonstances propres, mais la vitesse et l'étendue du changement dépendent de la **stratégie de changement** ou la manière dont les élus et hauts fonctionnaires responsables ont conduit la réforme. « *An immediate start was made. The first agencies were mainly small, specialised and more or less "commercial" units in the sense that they already obtained their revenue by selling their services [...]* » (p.241). Le gouvernement anglais a par ailleurs évité de ralentir la réforme en excluant la conversion d'organismes autonomes – nécessitant des **modifications législatives** – bien que le rapport Ibbs (ou Next steps) le suggérait. « [...] *this marks a clear change between the 'talk' (the report) and the 'decisions' and 'actions' (the programme)* » (Talbot, 2004, p.106).

En Flandre, le **facteur temps** aide à comprendre la transformation effective des pratiques de contrôle (du contrôle a priori au contrôle a posteriori) et l'« *existence of hybrids or control deficits or surpluses among some organizations* » (Verhoest et

coll., 2004b, p.33 et 34). La transformation en agence s'inscrit dans le temps. Un temps est nécessaire pour passer de l'ancienne position de contrôle (a priori) à la nouvelle position de contrôle (a posteriori).

Selon Pollitt (2005, p.41), les pratiques de gestion de la performance (incluant la mesure de la performance) diffèrent selon les **pays** et la **nature de la tâche** des organisations (ou secteur d'activités). Des facteurs de contingence rendent également compte de la transformation effective ou non de la culture organisationnelle (Christoph, 1992; Metcalfe, 1993; Maltais, 1995; Moon, 1999; Bradley et Parker, 2006).

Dans l'État du Queensland, en Australie, la **nature de l'organisation** pourrait être en cause dans la persistance d'une culture bureaucratique dans des agences, comme le font remarquer Bradley et Parker, 2006 : « *It may be that there has not been a corresponding change in processes and structures of the organisation. [...] The very nature of the organisation minimises the ability of it to change* » (p.96-97). Aux Etats-Unis, Moon (1999) estime que plusieurs **caractéristiques organisationnelles** (structure, culture et environnement) ont un effet significatif sur l'avènement d'un comportement entrepreneurial dans des agences publiques. « *Reducing hierarchy and formalization is not sufficient to effectively enhance customer satisfaction or promote risk-taking behavior of top managers* » (p.40). L'intensité du contrôle exercé sur l'agence par le ministère d'attache peut aussi résulter d'une certaine contingence. Selon Tavits et Annus (2006), en Estonie, un déficit de contrôle politique par rapport à l'agence est observable pour deux raisons : le **design de l'agence** accorde peu d'importance à la structure d'encadrement; et le **processus de gestion du changement** est peu planifié et ne fait pas l'objet d'un suivi rigoureux (p.13-14).

Proulx et Brière (2005) identifient deux facteurs conditionnant le succès de la mise en œuvre de la modernisation de la gestion au Québec : la **complexité de la tâche** (plus ou moins codifiable) et la nature de la **culture organisationnelle** des ministères et organismes visés.

Le fait qu'un ministère ou organisme ait une production plus mesurable entraîne en soi une culture plus axée sur la productivité, sur les comparaisons et sur la recherche d'amélioration au fonctionnement administratif. Les ministères très traditionnels considèrent les réformes d'un point de vue bureaucratique et formel, alors que les ministères de réflexion traitent de la réforme, mais agissent peu. (p.69)

L'émergence d'une gouvernance de type digitale, en Grande-Bretagne et dans d'autres pays, n'est d'ailleurs pas déterminée simplement par des changements technologiques particuliers. Selon Dunleavy et coll. (2006, p.478-479), elle est médiatisée par l'**organisation publique** et sa **culture organisationnelle**.

1.3.2 Les facteurs à caractère socio-politique

L'influence directe de **facteurs socio-politiques** est notée par de nombreux auteurs (Kemp, 1990; Maltais, 1995; Peters et Savoie, 1996; Keraudren, 1999; Verhoest et coll., 2004b; Allix et Van Thiel, 2005; Pollitt, 2005; Dunleavy et coll., 2006). L'ampleur de la réforme en Angleterre résulte par exemple d'une indéniable **volonté politique** (Kemp, 1990, p.194). Aussi, en France, c'est un manque de volonté politique qui expliquerait le peu d'ampleur de la réforme, quant au nombre d'agences créées et à l'étendue de la réforme ou les activités concernées (Allix et Van Thiel, 2005, p.51 et 52). Au Canada, Maltais (1995) attire l'attention sur l'importance du leadership de ceux qui sont directement responsables de l'agence, « *to adequately activate the flexibilities granted and implement the accountability measures* » (p.253-254). Une **variation du leadership** aide à comprendre le passage réussi ou non d'une culture bureaucratique à une culture de gestion par résultats dans les organismes de services spéciaux, et, par conséquent, leur adaptation ou non à un environnement plus dynamique.

En Grande-Bretagne, Christoph (1992) estime aussi que la transformation de la culture organisationnelle résulte d'une **stratégie politique** élaborée de la part du gouvernement de Margaret Thatcher, qui a été près de douze ans au pouvoir²⁸. Metcalfe (1993) y perçoit l'influence d'un **processus de réforme** prévoyant

différentes « phases » et animé par quatre gouvernements conservateurs successifs, manifestant une indéniable **volonté de réforme**.

La transformation de la culture de gestion, en Grande-Bretagne, ne s'est pas faite dans un vacuum (Keraudren, 1999). Elle a sous-tendu une lutte et une **tension continue entre politiciens et hauts fonctionnaires**, « s'attachant à maintenir ou s'assurer la maîtrise de cette réforme. »

Dans ce contexte, l'enjeu d'efficacité est toujours dépendant, et parfois incohérent avec [sic] l'enjeu de maîtrise. [...] l'expérience britannique exhibe, [...] en contrepoint de l'enjeu d'efficacité, une tension permanente à la fois vers le contrôle politique de la fonction publique et vers une exigence de loyauté des fonctionnaires [...]. (p.80-81)

S'appuyant sur l'expérience britannique, Trosa (1994) souligne qu'un **écart culturel** entre les agences et les ministères avec qui elles sont en **relation** peut avoir des répercussions sur la performance des agences, car les seconds ne sont pas soumis aux mêmes impératifs de performance et de résultats que les premières (p.8).

La **tradition étatique** peut freiner le passage du contrôle a priori au contrôle a posteriori, et donc l'octroi d'une autonomie de gestion à l'agence (Verhoest et coll., 2004b). La tradition dite *Rechtstaat*, caractérisant l'administration flamande, rend en effet plus difficile le passage d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori, en raison de l'importance accordée à la loi et aux procédures formelles. Verhoest et coll. (2004b) mettent également dans la balance la **résistance du « principal »** (élu) à délaissé le contrôle a priori dans le cas d'agences à l'extérieur d'un ministère, car elles sont déjà plus autonomes : « *the oversight minister remains the hierarchical superior of the organization and can thus overrule the delegation at any time* » (p.35).

L'autonomie de gestion accordée à des agences varie aussi en fonction d'autres facteurs de contingence. Selon Bertelli (2006), aux Pays-Bas²⁹, lorsque le **régime législatif** priorise l'efficacité administrative sur le plan idéologique, conformément

au discours usuel du NMP, la probabilité est plus grande que les agences aient une autonomie en matière financière et budgétaires. Les agences sont alors en effet susceptibles de se faire imposer des restrictions budgétaires et de se soumettre à la discipline du marché plutôt qu'aux « forces ministérielles » (p.588 et 592).

Considérant le problème de l'imputabilité politique, Peters et Savoie (1996) estiment qu'il est lié à la **nature du système politique** – et non à la réforme comme telle. Il est plus important dans un système parlementaire (Grande-Bretagne, Canada) qu'un système présidentiel (États-Unis). Dans un système parlementaire, comme au Canada, où le principe de responsabilité ministérielle est reconnu légalement, les problèmes soulevés par la décentralisation de la prise de décision et l'*empowerment* des gestionnaires ont par exemple pu contraindre les efforts de réforme (p.289).

Des **dimensions institutionnelles** combinées à la nature de la tâche de l'organisation à réformer ont un effet sur la transformation de la gestion de la performance (Pollitt, 2005). La mesure de la performance et la gestion de la performance demeurent par ailleurs des préoccupations managériales et donc associées à des **acteurs particuliers**; peu d'élus et de citoyens s'y intéressent, « *unless and until disasters, scandals, or breakdowns come along* » (p.41).

Selon Dunleavy et coll. (2006, p. 488), la transformation de la gouvernance d'une agence dépend non seulement de la volonté et de la stratégie de changement adoptées par les élites politiques et de hauts fonctionnaires, mais aussi du fait qu'ils ont été **formés et socialisés** aux mesures et politiques associées au NMP.

1.4 Conclusion à propos des résultats de la mise en œuvre de la réforme

La réforme varie suivant sa mise en œuvre. Les résultats observés diffèrent de ceux attendus dans plusieurs pays. Ainsi, la réforme n'a pas partout la même ampleur qu'en Grande-Bretagne; la performance mesurée n'est pas à la hauteur des attentes;

des pays expérimentent le modèle de l'agence ayant un statut juridique distinct; en règle générale les agences ne bénéficient pas de l'autonomie de gestion souhaitée; la conversion à une culture plus entrepreneuriale rencontre de la résistance; et les anciens contrôles exercés a priori ne sont pas partout remplacés par de nouveaux contrôles exercés à posteriori. Les pays convergent seulement par rapport à la nature des pratiques de gestion de la performance qu'ils mettent en oeuvre. Par ailleurs, les facteurs identifiés, pris isolément, ne sauraient expliquer à eux seuls la variation de la réforme. Ils ne sont pas exclusifs et, ensemble, ils contribuent à la compréhension du phénomène sous étude (le processus de mise en œuvre de l'agence exécutive et son effet sur l'organisation publique).

Les recherches sur la contingence de la réforme ne se démarquent pas de l'esprit « déterministe » des propositions normatives du modèle de l'agence exécutive (ou théorie normative de l'agence exécutive). Des facteurs sont présentés comme ayant une certaine stabilité et objectivité. Leur effet est présumé automatique et participe à une certaine mécanique, pour ainsi dire. Mentionnons les suivants : le statut juridique de l'unité administrative transformée, la nature de la tâche de l'agence, la complexité de la tâche de l'agence, la structure d'encadrement de l'agence, les caractéristiques organisationnelles de l'agence, la culture organisationnelle de l'agence, la présence ou non d'une gestion planifiée du changement. Il est alors suggéré en substance qu'il n'y a pas une seule manière de mettre en œuvre l'agence et que celle-ci n'est pas un uniforme qui sied à toutes les unités administratives, comme le suggère pourtant la théorie normative de l'agence exécutive. Pour reprendre une expression de la théorie de la contingence, il n'y a pas *one best way*, il peut y en avoir plusieurs quant au modèle de l'agence exécutive.

Des facteurs identifiés invitent néanmoins à tenir compte du contexte socio-politique dans lequel la réforme a lieu pour comprendre la variation de la réforme suivant sa mise en œuvre. Mentionnons les suivants : le système politique, la tradition étatique, l'idéologie teintant le régime législatif, la stratégie et la volonté de changement des

élites politiques et administratives, le leadership des dirigeants, le développement d'une culture de gestion commune, les rapports de pouvoir entre les acteurs concernés, le pouvoir du *principal* et le temps nécessaire à la mise en œuvre des éléments du modèle de l'agence exécutive. En cherchant l'explication du côté du contexte social, l'on délaisse le déterminisme environnemental, ou technico-économique. Les facteurs identifiés sont réputés instables. L'on réduit alors le caractère mécanique de la réforme pour lui donner un peu d'organicité.

Plusieurs études accordent une importance systématique au contexte social dans lequel la réforme s'insère (Brooks et Bate, 1994; Premfors, 1998; Brunsson et Sahlin-Andersson, 2000; Sahlin-Andersson, 2001; Pollitt et Bouckaert, 2001; Christensen et Lægreid, 2001a, 2001b, 2001c et 2004; Bévir et Rhodes, 2003; James, 2003 et 2006; Aberbach et Christensen, 2003; Dodds, 2004; Gains, 2004; Nakano, 2004; Smullen, 2004; Torres, 2004; Yesilkagit, 2004a; Cole et Jones, 2005; Pollitt, 2005; Moynihan, 2005a et Moynihan, 2005b; Olsen, 2006; Hajnal, 2006; Norton, 2007; Smullen, 2007). Ces études jettent les bases d'une compréhension sociologique de la mise en œuvre de l'agence. Pour elles, l'objet d'étude n'est pas tant la transformation de la gestion que la **transformation de la réforme** elle-même, au moment de son transport dans un contexte social différent de celui d'origine. Dans le prochain chapitre, nous aborderons de telles études, participant à la « perspective transformationniste », afin d'apprécier leur contribution à la compréhension du processus de mise en œuvre de l'agence exécutive.

CHAPITRE 2. LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE ET LA TRANSFORMATION DE L'AGENCE

Comme on l'a vu au chapitre précédent, le concept d'agence est transformé au moment de sa mise en œuvre. Les pistes d'explications suggérées pointent vers l'importance du contexte social, mais elles demeurent partielles. Le présent chapitre expose l'état de la question à propos de la transformation de l'agence exécutive au cours du processus de sa mise en œuvre. Il y est soutenu que le contexte social joue un rôle dans la transformation de l'agence et que cette transformation opère au cours du processus de mise en œuvre de l'agence. Les écrits sur le sujet sont divisés en deux grandes écoles : 1) l'approche institutionnelle, pour qui les institutions jouent un rôle clé dans la transformation de l'agence; et 2) l'approche interactionniste pour qui ce sont les acteurs qui opèrent la transformation de l'agence. La deuxième approche, interactionniste, constitue une voie prometteuse car elle permet de comprendre pourquoi et comment l'agence peut être transformée dans un même contexte social.

Dans ce chapitre, la section 2.1 aborde la question de la transformation de l'agence en fonction du contexte social. La section 2.2 porte sur la prise en compte du rôle des institutions dans la transformation de l'agence. La section 2.3 fait état de la prise en compte du rôle des acteurs dans la transformation de l'agence. La section 2.4 précise la contribution de la présente recherche par rapport au cadre de compréhension du phénomène sous étude. La conclusion rappelle les grandes lignes de la transformation de l'agence en fonction du contexte social et statue quant à la pertinence de l'étude du cas québécois.

2.1 La transformation de l'agence en fonction du contexte social

La « perspective transformationniste » suppose que le modèle de l'agence exécutive (et ses résultats) varie selon le contexte social propre à chaque cas de réforme.

We will argue that public reform processes, such as those related to NMP, are not characterised by a single adjustment to current international administrative doctrines but must be understood from a transformative perspective. (Christensen et Lægreid, 2001b, p.24)

Les études qui adoptent un tel postulat, transformationniste, mènent à l'observation d'une **divergence des réformes** à l'encontre du discours uniforme du NMP (Christensen et Lægreid, 2001b, p.20-23). La recherche tente alors de percer la nature du contexte social dans lequel la réforme est implantée afin de comprendre comment opère sa transformation d'un pays à l'autre. Le processus de mise en œuvre est privilégié comme objet d'étude sans délaisser les effets et impacts de la réforme, par exemple, sur le plan de l'appareil étatique et du contrôle politique (voir Christensen et Lægreid, 2001a, p.1). Selon cette perspective théorique, le processus de mise en œuvre est social par définition et ne peut pas être soumis à une gestion délibérée, ni être conçu sous la gouverne d'acteurs individuels situés au sommet de la hiérarchie administrative (premier ministre, ministres et hauts fonctionnaires responsables de la réforme). Le processus de mise en œuvre est un phénomène éminemment collectif.

La présente section précise le fondement épistémologique particulier des études associées à la perspective transformationniste. Elle présente l'hypothèse de divergence que ces études soutiennent, puis identifie les caractéristiques sociales qui selon elles participent à l'adaptation, ou à la transformation, du modèle de l'agence en fonction de conditions locales. Cette section présente ensuite les deux approches adoptées pour appréhender le contexte social : l'approche institutionnaliste et l'approche interactionniste.

2.1.1 Le fondement épistémologique des études sur la transformation de l'agence

Au niveau épistémologique, les études adoptant la perspective transformationniste opèrent une rupture par rapport à la perspective qui a guidé les études empiriques usuelles. Les études de la transformation s'appuient sur un postulat interprétativiste/constructiviste : l'agence ne peut pas être cernée de manière

objective comme le prétendent les recherches à caractère positiviste (Pollitt et coll., 2004). Elle doit être appréhendée par le biais de la subjectivité des acteurs qui en font l'expérience. Un tel postulat est ancré à la sociologie de la connaissance pour qui la réalité est construite socialement, comme le soulignent Brooks et Bate (1994) :

we regarded it [agency] as essentially a social construction, consisting of webs or networks of shared meanings and outlooks which over time had become deeply ingrained in the members' world-taken-for-granted and commonsense **ways of thinking**. (p.182)

Selon la perspective transformationniste, la réforme fait l'objet d'une interprétation, passant par le processus d'objectivation du savoir où agissent les institutions propres à une culture ou un contexte social donné (voir Berger et Luckmann, 1966, p.48). On ne tente pas d'expliquer l'agence en fonction de déterminants technico-économiques (environnement, technologie, performance économique) et pressions politico-idéologiques uniformes en faveur du changement (*value for money*, etc.). On tente plutôt de comprendre le sens de la réforme en fonction du contexte social dans lequel elle s'inscrit, d'autant plus lorsque celui-ci est complexe. Le questionnement à propos de l'agence devient le suivant : quelles sont les caractéristiques du contexte social dans lequel la réforme a lieu ? Quel est le sens de l'agence et comment est-il construit socialement ?

2.1.2 Une hypothèse de divergence

Le NMP se présente comme porteur de mesures apolitiques, sans contenu idéologique et ayant une portée universaliste, c'est-à-dire peu importe le contexte social où elles sont mises en oeuvre. Pourtant, en pratique, les effets recherchés varient et les réformes ne sont pas partout implantées à l'identique. Différents pays subissent en effet les « *global driving forces of NMP* » (technologiques, idéologiques, économiques, groupes d'intérêts, etc.), mais ils implantent le NMP de manière différente (Hajnal, 2006, p.509-510)³⁰. Dans de telles conditions, des auteurs défendent une hypothèse de divergence³¹ (Hood, 1991; Premfors, 1998; Brunsson et

Sahlin-Andersson, 2000; Christensen et Lægreid, 2001a, 2001b et 2000c; Rouillard, 2002; Aberbach et Christensen, 2003; Dodds, 2004; Gains, 2004; Nakano, 2004; Torres, 2004; Norton, 2007; Gualmini, 2008).

This hypothese assumes that **NMP is transformed in different ways when it travels** and is confronted with unique and differing contexts when entering different countries and becoming adopted inside these countries. (Christensen et Lægreid, 2001b, p.36).

L'hypothèse de divergence questionne la possibilité d'un transfert transnational de la politique de réforme administrative émanant de nations pionnières en matière de NMP (Nouvelle-Zélande, Australie et Grande-Bretagne), vers d'autres nations imitatrices. Les éléments de réforme associés au NMP viennent sous la forme d'un ensemble de mesures relativement standard (Jones et Kettl, 2003; Dunleavy et coll., 2006), mais le contenu choisi varie d'un pays à l'autre³².

Les tenants de l'hypothèse de divergence basent leur argument sur le **caractère fondamentalement hybride du NMP** (voir Christensen et Lægreid, 2001a, p.19) et des possibles chemins que les réformes peuvent emprunter (Hood, 1991). Le modèle de l'agence exécutive est par exemple une solution structurelle combinant des solutions antagonistes (centralisation de la prise de décision et délégation d'autorité). « *NMP is [...] a double-edged sword which prescribes both centralisation and devolution* » (Christensen et Lægreid, 2001a, p.20). La création d'agences n'est pas qu'une mesure d'autonomisation de la gestion, c'est aussi une mesure de régulation de l'agent³³, bien que plusieurs pays mettent surtout l'accent sur la dimension d'autonomie (voir Beblavý, 2002; Yesilkagit, 2004a; Tavits et Annus, 2006). La mise en œuvre du modèle de l'agence a, par conséquent, été **ponctuée dans plusieurs pays par des tensions** entre le désir d'autonomie et la nécessité de contrôle (Tournadre-Plancq et Verrier, 2008).

La divergence des réformes est observable au moment de leur mise en œuvre. Les politiques de réforme peuvent dénoter certaines ressemblances de contenu quant aux

mesures préconisées par les élus et de hauts fonctionnaires, mais le processus de modernisation, comme tel, suit une trajectoire qui n'est pas la même d'un pays à un autre (Torres, 2004, p.108). Défenseurs d'une certaine convergence des réformes associées au mouvement du NMP, Jones et Kettl (2003) reconnaissent qu'elles ne sont pas implantées de manière identique : « *Despite the rapid spread of these reforms, they have produced wide diversity in practice, even across countries widely regarded as active reformers* » (p.2). En Europe, par exemple, la divergence des réformes est observable lorsqu'on s'attarde à la variabilité de leur succès. Et cette variation est liée au pays dans lequel la réforme a lieu (Brunsson et Sahlin-Andersson, 2000).

Lorsqu'on veut **comprendre les résultats des efforts de réforme**, il importe de prendre en considération les conditions sociales dans lesquelles ils s'insèrent. Les conditions sociales peuvent être regroupées selon deux points de vue ou approches : 1) l'approche institutionnelle ou la prise en compte du rôle des institutions; et 2) l'approche interactionniste ou la prise en compte du rôle des acteurs. Les deux prochaines sections (section 2.2 et section 2.3) sont consacrées à ces deux approches et à l'importance qu'elles accordent au processus de mise en œuvre de l'agence ainsi qu'à son caractère social.

2.2 La prise en compte du rôle des institutions

La transformation de la réforme trouve une piste de compréhension du côté de la théorie néo-institutionnelle. Selon Olsen (2006), il importe par exemple de tenir compte de l'influence exercée par les **variables politiques, sociales, culturelles et économiques**, propres à un pays ou une région.

[...] there can be no truly universal generalizations about public administration without a profound knowledge about the varying political, social, cultural, and economic characteristics that impinge on the administration. (Olsen, 2006, p.18)

Nous présentons dans les prochaines lignes les facteurs institutionnels identifiés dans les études participant à la perspective transformationniste.

2.2.1 Les facteurs institutionnels

Torres (2004) observe une tendance globale à la divergence des réformes au moment de les mettre en œuvre dans des pays européens autres que la Grande-Bretagne, comme la Suède, la Norvège, l'Allemagne, la France, l'Italie et l'Espagne. Selon Torres, la divergence tient aux **modèles d'administration publique** et aux **conceptions du service public** propres aux pays importateurs des efforts de réforme associés au NMP. Leurs modèles et conceptions ne sont pas toujours favorables à l'adoption dans le secteur public de mécanismes de contrôle calqués sur ceux du marché (compétition entre producteurs rivaux, imputabilité par rapport aux besoins du consommateur).

Selon Hajnal (2005), pour comprendre les divergences observées (en termes d'étendue de la réforme, de résistance à la réforme ou de contre-effets de la réforme), il faut tenir compte des variables institutionnelles comme la **culture nationale**. Hajnal observe en effet que les mesures de réforme associées au NMP n'ont pas produit la débureaucratization de l'organisation gouvernementale anticipée dans deux contextes (Hongrie et État du Queensland en Australie) ayant cependant connu des efforts de réforme différents. Étudiant l'implantation du NMP au Japon, Norton (2007) fait une proposition semblable : le NMP, tel que conçu en Occident, mettant l'accent sur l'individualisme, l'autonomie et la fragmentation de l'organisation publique, ne peut pas être transféré aisément dans le contexte japonais qui, d'un point de vue historique et culturel, privilégie le « *groupism* » (*Shudan-shugi*) et l'intégration hiérarchique (p.680-681, 685-686). De plus, la bureaucratie ministérielle a pu y résister aux efforts de réforme menés par l'exécutif, en raison de l'autonomie dont elle jouit historiquement et de la culture sociétale japonaise valorisant l'harmonie et l'ordre social.

Selon Premfors (1998), la **trajectoire de réforme** peut être « *largely predicated on historically determined patterns of state-society relations and significant variations in political cultures* » (p.141). Pollitt et Bouckaert (2000) observent également que différentes trajectoires de réforme sont empruntées d'un pays à l'autre, inscrivant les réformes administratives dans un contexte institutionnel particulier. L'influence exercée par les institutions sur la prise de décision peut aller au-delà des conditions d'origines justifiant l'adoption d'une réforme (Pollitt, 2005, p.28). La diversité institutionnelle peut ainsi faire obstacle à une convergence des efforts de réforme vers un modèle unique. « *We reject a straightforward convergence model. Countries faced with comparable pressures often adopt dissimilar responses consistent with their own political and institutional traditions* » (Cole et Jones, 2005, p.584).

D'après Christensen et Lægreid (2001b et 2001c), les chemins empruntés diffèrent selon les pays en termes d'étendue et d'intensité de la réforme. En Nouvelle-Zélande, la réforme est radicale, en Suède et en Norvège, elle est plus hésitante et incrémentale (2001c, p.302). Le choix du chemin de réforme emprunté est lié, selon eux, à une dynamique institutionnelle impliquant le jeu d'un « **mixte** » de **deux processus nationaux**. « *One is the national political-administrative history, culture, traditions and style of governance, which have developed in an evolutionary manner; the other is national polity features as seen in constitutional and structural factors* » (Christensen et Lægreid, 2001b, p.24).

Les « nations » ont tendance à **traduire** des éléments de réforme pour les harmoniser avec leurs conditions locales au détriment de l'intégrité de la réforme :

Because of different needs, political pressures, and historical traditions, nations do not tend to adopt the entire package of reforms, but pick, choose, modify, and translate them to fit local conditions [...]. This often leads to contradictions and sometimes even undermines the entire effort. (Aberbach et Christensen, 2003, p.504)

Le modèle de l'agence est ainsi transformé au moment de son transport dans un contexte différent de celui d'origine. L'équilibre atteint entre l'autonomie et le

contrôle de l'agence ne dépend pas de l'influence d'une doctrine administrative dominante à l'échelle internationale. Il est déterminé « *for a large extent by the domestic **political-administrative culture and structural features*** » (Christensen et Lægreid, 2004, p.135). Selon Gains (2004), le modèle d'agence adopté reflète une **préférence historiquement encastrée** – *path-dependent*. Nakano (2004) observe que des « facteurs domestiques » contribuent à la divergence entre le concept d'agence d'origine, britannique, et celui mis en oeuvre dans le pays hôte, le Japon.

[...] the idea of agencification represented two different things in the two countries, not because the Japanese importers misunderstood the original British concept, but because they reinterpreted and redefined it. In that sense, we may perhaps claim that domestic factors sometimes even define *what* the importers see in the policy they bring in. (p.185)

Il faut de plus distinguer les outils et les idées du NMP car, selon les pays, ils peuvent se combiner différemment au gré de leur « circulation » et des différentes « phases » du processus de réforme, comme l'observe Sahlin-Andersson (2001) : « *when studying a global trend we need to look closer at what is being spread, how it is being spread and by whom* » (p.54). De plus, les outils et les idées associées au NMP prennent la forme d'un compte rendu écrit (texte), destiné à un auditoire que l'on cherche à convaincre de la valeur de la réforme. D'après Sahlin-Andersson (2001), le texte est alors médiatisé par un contexte pouvant être conçu comme une « **infrastructure et des règles d'édition** ». « *Concepts, ideologies, examples and interests are not the same everywhere* » (p.58).

Le **processus d'édition** de la réforme recontextualise les expériences et éléments du modèle mis en circulation. Un autre sens peut alors lui être attribué, participant à la transformation de la réforme dans le temps. « *As ideas change over time, we may expect later reforms to differ from earlier reforms* » (Sahlin-Andersson, 2001, p.58). Bien que des éléments de convergence soient observables dans la manière de parler des agences d'un pays à l'autre, des divergences sont notables, selon Smullen (2007, p.437). La construction du discours sur les agences est liée au contexte administratif

et politico-culturel dans lequel la mise en œuvre se déroule. Les acteurs concernés lui font subir une traduction pour l'adapter aux conditions discursives locales (« *rules of speaking* »).

2.2.2 Conclusion à propos de la prise en compte du rôle des institutions

L'approche institutionnelle (ou prise en compte du rôle des institutions) accorde de l'importance au cadre institutionnel dans lequel l'agence est mise en œuvre. Dans cette perspective, toute réforme doit s'adapter à des conditions institutionnelles particulières. Aussi la réforme observée peut-elle diverger de la réforme anticipée. L'approche institutionnelle aide à comprendre le retour de la bureaucratie dans un contexte donné; c'est une bifurcation, ou un détournement, de la réforme suivant le jeu de contraintes institutionnelles. La similarité des intentions et mesures de réforme adoptées formellement d'un pays à l'autre, ne peut pas, par conséquent, garantir la convergence des efforts en pratique.

L'approche institutionnelle démontre ainsi que la création d'agences n'est pas qu'une réponse à une contrainte d'efficience – d'où la transformation de l'agence au moment de sa mise en œuvre dans un contexte national particulier. Autrement dit, l'agence ne résulte pas simplement d'une adaptation de l'organisation publique à des forces technico-économiques (marché). Pour survivre, l'agence doit s'adapter à un environnement culturel et symbolique particulier. La création d'agences est soumise à des forces socio-politiques particulières (institutions, société, culture nationale, histoire, système politique, etc.).

L'approche institutionnelle démontre aussi que la mise en œuvre de l'agence s'échelonne dans le temps : elle opère le long d'une trajectoire. L'agence est soumise à un processus de mise en œuvre. Les objectifs spécifiques de réforme poursuivis au sein d'un contexte national particulier se révèlent lorsqu'on y étudie la trajectoire effective des réformes. Après un temps, il peut en effet s'avérer « rationnel » d'abandonner ou de diminuer l'ardeur d'un programme de création d'agences. Il faut

un certain temps d'expérimentation pour juger de la compatibilité ou non de l'agence par rapport à un contexte social donné – question de valeurs, d'institutions politiques et d'histoire différentes de celles ayant donné naissance au modèle d'agence d'origine.

L'approche institutionnelle ne peut pas toutefois rendre compte d'un fait révélé par la recherche : **la trajectoire de réforme varie bien que les conditions institutionnelles ne varient pas de manière réciproque**. La réforme varie dans des pays ayant pourtant un modèle d'administration publique similaire (Torres, 2004, p.108). L'agence est transformée, toutes choses étant égales par ailleurs sur le plan institutionnel. En Italie et en France, par exemple, où prévaut une tradition étatique et administrative semblable (« modèle légaliste »), l'autonomie de gestion du dirigeant de l'agence varie tout de même d'un pays à l'autre (Allix et Van Thiel, 2005)³⁴. « [In Italy] the director of an agency [agenzia] can determine which internal organization is best to reach its objectives, whereas in France the minister decides on the internal organizations of SCN [service of national scope] » (p.52).

Dans un même contexte national, l'agence est transformée en cours de route, des bifurcations sont observées, bien que les institutions, elles, ne changent pas de manière perceptible. Au Canada et au Québec, par exemple, des agences ayant leur propre loi sont créées après qu'on y eut expérimenté le modèle de l'agence exécutive d'origine, c'est-à-dire l'agence au sein d'un ministère d'attache (Bernier, 1997, pour le Canada; Vendittoli, 2006, pour le Québec). Par conséquent, l'approche institutionnelle ne permet pas de rendre compte d'une transformation du modèle d'agence dans le temps au sein d'un même contexte national.

Le problème de l'approche institutionnelle est en fait lié au cadre théorique qu'elle sous-tend. Elle chasse un déterminisme extérieur pour en adopter un autre. En lieu et place de la contrainte de l'efficacité, la lunette institutionnelle perçoit une contrainte de légitimité (voir Castel et Friedberg, 2004, p.2). La mise en œuvre de l'agence est soumise à des règles sociales qui lui sont extérieures. L'approche institutionnelle, tout

comme l'approche économique, ne permet pas de concevoir la mise en œuvre de l'agence comme un choix délibéré opéré par des acteurs en situation de réforme. Elle ne prend pas en considération le comportement intéressé de l'acteur, les objectifs spécifiques qu'il poursuit, la marge de manœuvre qu'il possède par rapport à la structure sociale. L'approche institutionnelle ne peut pas saisir la capacité générative propre de l'acteur (voir Castel et Friedberg, 2004, p.3). Les normes instituées ne sont pas que des contraintes pour l'acteur. Elles peuvent être des ressources mobilisées dans l'action (voir Giddens, 1987; Sewel, 1992). Sahlin-Andersson (2001), un auteur affilié à la tendance institutionnelle, observe d'ailleurs que, lors du transfert d'une réforme d'un pays à un autre, des « médiateurs » réussissent à influencer d'autres acteurs en traduisant les éléments de la réforme dans le sens de leurs préoccupations. L'approche institutionnelle ne peut d'ailleurs pas observer de manière satisfaisante la transformation de l'organisation publique au cours du processus de mise en œuvre de l'agence exécutive. L'approche institutionnelle vise d'abord et avant tout à démontrer comment le contexte social opère une sélection « culturelle » des formes d'organisation.

D'autres études prennent en compte le rôle joué par les acteurs en situation de réforme. Elles adoptent une approche interactionniste. C'est vers elles que nous nous tournons à présent afin d'évaluer leur contribution à la compréhension du processus de mise en œuvre de l'agence et de la manière dont celle-ci est transformée socialement. Comme nous le verrons, l'approche interactionniste n'est pas exempte des écueils rencontrés par l'approche institutionnelle.

2.3 La prise en compte du rôle des acteurs

Des auteurs (Brooks et Bate, 1994; Thompson et Ingraham, 1996; Jones et Kettl, 2003; Bevir et Rhodes, 2003; James, 2003 et 2006; Smullen, 2004; Clarke, 2004; Yesilkagit, 2004a; Dodds, 2004; Moynihan, 2005a et 2005b; Jones 2006) reconnaissent le rôle que jouent les acteurs. Mais ils n'accordent pas tous la même

importance à la dynamique sociale (ou interactions sociales entre les acteurs) qui préside à la transformation de l'agence. D'après Jones et Kettl (2003), par exemple, les stratégies de réforme n'empruntent pas le même chemin d'un pays à l'autre parce que de hauts fonctionnaires responsables de les implanter cherchent à résoudre différents problèmes et doivent tenir compte de différentes réalités politiques. « *Even relatively similar nations, such as the United Kingdom, Canada, Australia, and New Zealand, have produced markedly different strategies* » (p.9). Le rôle de l'acteur est ici exprimé de manière minimale : l'acteur en situation de réforme doit établir une cohésion entre la stratégie de réforme et le contexte national dans lequel elle s'insère.

Clarke (2004) observe au Québec que le **réseau d'acteurs au niveau institutionnel** peut faire obstacle à une réforme radicale de l'Administration. La capacité de résistance d'acteurs collectifs (syndicats d'employés) peut compromettre la réforme. Le gouvernement québécois a en effet dû y négocier avec les syndicats la modernisation de la gestion, contraignant l'implantation d'une politique de boni à la performance au sein d'une agence reconnue pour son avant-gardisme en matière de gestion (Régie des rentes du Québec). Clark (2004) conclut à l'importance du réseau d'acteurs formant le tissu institutionnel et prenant part au processus de mise en œuvre pour comprendre le succès ou l'échec d'une réforme : « *we need to understand existing networks and alliances of power* » (p.508). Clarke attire notre attention sur le caractère éminemment social du processus de mise en œuvre se déroulant au niveau institutionnel – ou au niveau central de la réforme. Comme Jones et Kettl (2003), Clarke ne mobilise cependant pas un cadre théorique général permettant de bien cerner le rôle joué par l'acteur en situation de réforme.

D'autres études mobilisent un cadre théorique général à cet effet, dont la *bureau-shaping theory*, le cadre interprétativiste, le cadre constructiviste et le cadre d'analyse politique (ou *political model*). Mais ces cadres ne démontrent pas tous de manière satisfaisante l'importance de l'acteur comme facteur stratégique de la réforme.

2.3.1 *La bureau-shaping theory*

James (2003 et 2006) adopte la *bureau-shaping theory* comme cadre théorique, qu'il contraste à l'approche institutionnaliste. « *In contrast, the bureau-shaping model suggests that that public sector reform, in specific contexts, will be driven by officials' concerns about the nature of their work and their ability to influence reform* » (2006, p.144). La *bureau-shaping theory* conçoit tout de même que le rôle joué par les acteurs ayant à implanter la réforme se déroule dans un contexte institutionnel particulier : « *In the UK, the privileged position of the senior civil service facilitated bureau-shaping* » (p.145). Une telle approche théorique (*bureau-shaping theory*) réinstaure en fait une contrainte institutionnelle par rapport à la rationalité de l'acteur, comme le précise James (2006) :

Although the bureau-shaping model is presented largely as an alternative to institutional theories, there is perhaps more common ground because the model is one of rational actors operating in an institutional environment of structured relationships between senior officials, politicians, and other actors. (p.145)

D'autres études, affiliées à une tradition théorique interprétativiste, considère de façon plus manifeste le rôle joué par les acteurs qui font l'interprétation d'une réforme.

2.3.2 *Le cadre interprétativiste*

Des études adoptent un cadre théorique interprétativiste (Brooks et Bate, 1994; Bevir et Rhodes, 2003; Smullen, 2004). Elles postulent que le contexte institutionnel ne peut pas déterminer le sens de la réforme. Pour comprendre ce dernier, il faut accorder de l'importance au cadre d'interprétation des acteurs concernés. La réforme doit passer par le schème culturel des acteurs qui ont la responsabilité de l'implanter (voir Brooks et Bate, 1994). Selon Smullen (2004), par exemple, la signification donnée au concept d'agence fait l'objet d'une **traduction** (interprétation-tranformation) par les acteurs chargés de la mettre en œuvre au moment de la formalisation d'un discours réformiste. Ils lui donnent alors un sens différent de celui

d'origine. Bevir et Rhodes (2003) conçoivent l'agence comme un lieu où l'acteur peut reprendre le contrôle sur la règle. Ils invoquent la capacité de réinterprétation de hauts fonctionnaires britanniques pour comprendre l'écart entre la culture souhaitée (valorisation de la gestion des opérations) et la culture observable (valorisation des tâches politiques) en Grande-Bretagne, en dépit de la création massive d'agences exécutives. Ceux qui ont eu à implanter la réforme ont fait **appel à des traditions** pour résoudre les dilemmes qui se présentaient à eux. La conversion à de nouvelles normes et valeurs managériales, en lieu et place de celles propres à la fonction publique traditionnelle, ne se fait donc pas de manière automatique. Lorsqu'on adopte le point de vue de l'acteur, cette difficulté n'est pas liée à des facteurs de contingence (pressions environnementales de nature technico-économique) ni à des institutions. Elle est liée à l'acteur qui en fait l'expérience concrètement.

Le sens que l'acteur donne à l'agence n'est pas déterminé par des valeurs et des croyances historiquement et institutionnellement ancrées. L'acteur peut mobiliser de telles normes, ou contraintes sociales, mais c'est suivant une décision relativement libre de sa part. L'acteur ayant à implanter l'agence possède une marge de manœuvre en dépit du contexte social dans lequel il s'insère. Comme le soutiennent Bevir et Rhodes (2003), l'agence peut devenir le lieu d'une opération de réinterprétation/traduction de la tradition instituée.

Forms of explanation about human life commonly revolve around two sets of ideas. Those in the first set analyse the social context in which individual reason and act using notions such as tradition, institution, structure and paradigm. Those in the second set analyse the processes by which beliefs, practices and institutions change using the notion of reason and agency. (p.32)

Brooks et Bate (1994) font l'étude ethnographique et en profondeur d'un cas d'agence en Grande-Bretagne. Ils observent que la **transformation est bloquée « localement »** par la culture de l'agence visée par la transformation, favorisant la stabilité et non le changement : « *The agency remains a seriously maladaptive bureaucracy amortized in a « self-reinforcing equilibrium »* » (p.185, paraphasant

Crozier, 1963). Il peut y avoir, selon eux, « indifférence » de l'agence à la transformation – ou anxiété des membres de l'agence par rapport au changement. « *The story so far is that Next Steps has failed to spark off a cultural revolution at the "local", operational level of the civil service* » (p.185). Or, Brooks et Bate accordent de l'importance à la stratégie de transformation adoptée par le Trésor britannique, de type *top-down*. C'est en réaction à une tentative d'imposer le changement qu'il y a eu, selon eux, repli au niveau de l'agence en faveur du maintien d'une culture traditionnelle. Bien qu'ils observent son émergence à travers une interaction, Brooks et Bate ne voient pas dans l'« indifférence » un geste stratégique. Ils donnent préséance au rôle relativement statique joué par la culture organisationnelle.

Qu'elle soit activée ou non par l'acteur en situation de réforme, la culture occupe le haut du pavé pour les études interprétativistes. Elles ne tiennent pas compte des interactions sociales, proprement dites, à savoir celles qui ont un caractère d'immédiateté – lorsque de telles interactions sont observées, elles ont un caractère instrumental.

2.3.3 *Le cadre constructiviste*

D'autres auteurs (Dodds, 2004; Yesilkagit, 2004a; Jones, 2006; Thynne et Wettenhal, 2006) développent un cadre de compréhension de la transformation qui accorde de l'importance aux **interactions sociales** entre les acteurs. Ils font appel de manière plus ou moins explicite à un cadre théorique constructiviste de la réforme. Il n'en demeure pas moins qu'ils n'accordent pas toute l'importance qu'il faut au rôle stratégique que joue l'acteur. Yesilkagit (2004a) entend par exemple comprendre le sens que peut avoir l'agence en étudiant les interactions sociales entre les acteurs concernés aux Pays-Bas. Il conçoit que la transformation de l'agence se déroule dans un « monde politique » qui, à la différence du monde économique idéalisé par le NMP, est caractérisé par l'incertitude et une information incomplète. Il faut par

conséquent, d'après Yesilkagit, tenir compte des interactions entre les acteurs, si l'on veut comprendre le résultat observé dans la réalité.

Politicians and agencies are uncertain about which issues may become politicized and pose a threat to their positions. In reality, therefore, the real autonomy may not correspond with the formal autonomy of agencies. (p.532)

Yesilkagit estime que l'autonomie « réelle » de l'agence est construite au cours du « processus d'habitation ». L'ajout ou la diminution de l'autonomie, suivant l'implantation d'une agence, est en effet lié à la période d'interaction qui précède l'avènement d'un nouvel ordre de relations entre l'agence et son environnement politique. Un *pattern* de relations spécifique est alors établi en fonction des préférences des politiciens et des attentes des agences, ou de leurs gestionnaires, attentes modulées par l'autonomie formelle déléguée au départ à l'agence ainsi que par sa culture administrative (p.548). Yesilkagit en vient étrangement à expliquer le résultat observé (la diminution de l'autonomie de l'agence et de son gestionnaire) par la réactivation par les élus d'une contrainte institutionnelle (la responsabilité ministérielle), après avoir reconnu le caractère construit de l'agence dans et à travers les interactions entre les acteurs concernés. Après un temps de construction de l'« habitude », une institution est réifiée. Yesilkagit chasse ainsi la marge de manœuvre inhérente à l'acteur prenant part à des débats à propos de l'agence au niveau central. L'agence est de plus réduite à quelque chose d'inerte (une culture administrative). Elle n'a pas de trajectoire propre au sein du mouvement des agences. Elle subit une contrainte instituée (ou réinstituée). Si le modèle d'agence adopté résulte d'une interaction, comme le prétend Yesilkagit, la démonstration du caractère actif et stratégique de tous les acteurs qui y prennent part reste à faire. En quoi l'agence est-elle un compromis résultant de l'interaction entre des acteurs ayant des intérêts divergents ?

Jones (2006) aboutit à un constat similaire prenant le niveau de l'agence (« *field service level* ») comme champ d'investigation et étudiant le processus d'implantation

d'une réforme managériale dans un ministère français sur une période de près de dix ans (de 1989 à 1997). Selon elle, les variables institutionnelle et culturelle y ont limité la capacité du système administratif français « *to move towards a more managerial model of modernisation* » (p.92). Le « contexte structurel » a contraint les « comportements autonomes stratégiques » des acteurs responsables de l'implantation de la réforme (p.91). Dodds (2004) parvient à un constat analogue, alliant comportement d'acteur et contrainte institutionnelle, bien qu'elle accorde de l'importance aux relations entre les acteurs – au « contexte politique » de la réforme. Comparant deux agences semblables (même mission et structure institutionnelle semblable), mais créées dans deux pays différents (Grande-Bretagne et France), Dodds observe des « différences dans les pratiques des deux agences ». Ces dernières « renvoient aux contextes politiques respectifs et, tout particulièrement, aux relations [que les agences] ont tissées avec le secteur [...] et avec le gouvernement [...] » (p.498). Selon Dodds, même lorsqu'il y a ressemblance d'un pays à l'autre quant au modèle d'agence adopté, « le contexte politique dans lequel [les agences] s'inscrivent peut avoir un effet très important sur leurs activités et, partant sur une politique publique, remettant ainsi en cause la notion même de transfert transnational » (2004, p.484). Or, Dodds conclue que, suivant la création d'agences, le leadership d'un dirigeant d'agence intervient tout autant que **l'influence d'une tradition** en matière de relation entre l'agence et le gouvernement, quant aux continuités et discontinuités observées dans le fonctionnement administratif. Dodds réintroduit donc, tout comme Yesilkagit (2004a) et Jones (2006), une contrainte institutionnelle jouant le rôle d'un déterminant externe sur le comportement autonome de l'acteur.

2.3.4 *Le cadre d'analyse politique*

Comme le montre Beblavý (2002), des agences peuvent devenir « des acteurs de plein droit et peuvent opposer une résistance [...] aux changements qu'elles désapprouvent » (p.149). Elles « **négoçient** » **la transformation**. Beblavý base son constat sur l'analyse des motivations et attentes des acteurs concernés par la création

d'agences dans des pays en transition (Europe centrale et orientale). Il observe que les « attentes [des acteurs] s'excluent mutuellement. Elles ne sauraient toutes s'appliquer simultanément à la même agence » (p.146). Beblavý y voit une manière de comprendre pourquoi la création d'agences (en tant que « processus de délégation de pouvoir et de décentralisation », p.142) mène à un « chaos généralisé » dans des pays en transition (p.145). Les agences, déjà autonomes le deviennent encore plus; la création d'agences renforce ainsi le problème de l'agent, au lieu de l'atténuer comme anticipé. Beblavý n'introduit pas une contrainte institutionnelle (tradition ou autre) pour comprendre la transformation observée. Il lorgne du côté des comportements stratégiques (ou politiques) des acteurs, mobilisant des ressources pour contraindre leur adversaire et faire des gains en terme d'autonomie.

Les agences possèdent en général plus d'informations et de savoir-faire que les ministères en ce qui a trait aux questions de fond liées à leur activité, et cette supériorité tient plus de l'insuffisance au niveau de l'action des ministères que de la puissance particulière des agences. [...]. Les agences peuvent bloquer les réformes qu'elles désapprouvent – ce qu'elles font habituellement – en misant sur leurs relations avec les parties prenantes et les médias. (p.149-150)

D'autres auteurs (Thompson et Ingraham, 1996; Moynihan, 2005a et 2005b; Thynne et Wettenhall, 2006) préconisent une analyse politique de la transformation de l'agence et démontrent l'importance de l'acteur comme facteur stratégique de la réforme. L'autonomie d'une agence gouvernementale est fondamentalement liée à l'allocation et à l'exercice du pouvoir. C'est à travers des interactions que se règle le dilemme entre le besoin d'autonomie de l'agence et celui de l'intégration dans un ensemble plus inclusif. « *These matters all concern the relationship in which organizations are involved as they work to safeguard their autonomy while coping with the demands of integration* » (Thynne et Wettenhall, 2006, p.618).

Le cadre théorique politique (ou « *political model* ») de la réforme postule le pouvoir de l'acteur en faisant valoir l'incertitude que peut générer un contexte social en situation de réforme, comme le soulignent Thompson et Ingraham (1996) : « *The*

political model highlights the extent to which all organizational actors wield power and can act strategically, particularly during periods of change when structural elements are in flux » (p.297). Aussi, selon un cadre théorique politique, l'acteur a-t-il la capacité d'influencer le changement en fonction de ses intérêts personnels : « *individual actors may wield whatever sources of influence are available to deter changes they perceived as detrimental to their interests* » (p.297). Dans une étude portant sur l'implantation de la gestion par résultats dans trois États américains et dans un même secteur, Moynihan (2005a) observe par exemple la manifestation d'un leadership administratif détournant le sens de la gestion par résultats. La gestion par résultats n'est pas conçue comme un simple outil de contrôle que subissent les gestionnaires publics. Elle est perçue comme une stratégie utile au plan discursif, à l'élaboration d'un discours défendant d'autres intérêts que ceux exprimés par le centre. Moynihan (2005b) observe de plus que la gestion par résultats peut alimenter une stratégie symbolique, à savoir l'élaboration d'une représentation servant à communiquer la présence d'une gouvernance rationnelle (« *symbol of rational governance* »), et à obtenir (justifier symboliquement) un ajout de ressources. L'acteur a la capacité de percevoir les choses autrement et de tirer avantage de la situation.

Thompson et Ingraham (1996) conçoivent d'emblée le caractère politique de la réforme : « *Change often implies a redistribution of rewards or a shift in priorities that can provoke contests between individuals and groups within the organization* » (p.292). Ils s'intéressent en particulier aux « *intra-agency dynamics* » (p.293). À ce niveau, selon eux, des tensions et conflits surviennent : « *The NPR report highlights the division between field units and the central office* » (p.293). Ils prennent comme unité d'analyse les changements spécifiques (ou « innovations ») dans les « *reinvention labs* », institués aux États-Unis dans la foulée de la *National performance review* (NPR) et dont l'implantation requiert la coopération d'acteurs d'une entité extérieure³⁵. Thompson et Ingraham (1996) mobilisent explicitement un

cadre théorique politique de la réforme, à savoir l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg (p.292). Ils observent de la résistance (conflit, jeu politique) dans dix-huit cas d'innovation. Le leadership d'un gestionnaire, ou sa capacité d'influence, repose dans tous les cas sur une habileté politique particulière : « *the capacity to understand internal political dynamics and to act strategically to overcome politically based resistance where it might occur* » (p.297). Thompson et Ingraham concluent que le jeu politique est « largement contextuel », car il découle des comportements d'acteurs : « *no obvious patterns as to when and where political tensions arose are apparent [...]; it is a function in large part of individuals and the tactics employed* » (p.296-297). Le jeu politique n'est pas circonscrit par une contrainte institutionnelle ni par un contexte organisationnel particulier (*reinvention lab*). Thompson et Ingraham (1996) réalisent ainsi un effort de compréhension supplémentaire de la dynamique sociale qui anime la transformation de la réforme : « *If [national performance review] is to take the next step to truly systematic change, an improved understanding of some of the internal political dynamics of large bureaucratic organizations is likely to be a prerequisite* » (p.297).

2.3.5 Conclusion à propos de la prise en compte du rôle des acteurs

De manière initiale, la régulation de la réforme est envisagée en fonction de l'effet d'un environnement technico-économique homogène. L'approche institutionnelle relativise les choses, mais ne fait pas place aux rapports de pouvoir, aux conflits, bref, à la dynamique sociale entre les acteurs en situation de réforme. Or, une réforme s'inscrit inévitablement dans un processus de mise en œuvre et celui-ci est animé par une dynamique sociale. Les études adoptant une approche interactionniste de la réforme mènent à un constat admis par rapport à toute réorganisation administrative : c'est un **processus politique** (Thomas, 1993). Un processus de réforme est soumis aux interactions sociales, au sens où il est animé par un rapport de pouvoir, et ce qui en résulte est un construit politique. Olsen (2006), un auteur favorisant une approche néo-institutionnelle, conclut d'ailleurs que la « redécouverte de la bureaucratie », aux

côtés de formes d'organisation moins traditionnelles dans le secteur public, comme le marché et le réseau, doit passer par la reconnaissance des luttes qui entourent le design de l'Administration : « *The politics of administrative design and reorganization includes deliberations and struggles over organizational forms but also over symbols, legitimacy, and the ethos and identity of public administration* » (p.19). C'est donc dire que la transformation effective de l'organisation publique, sa débureaucratisation ou non, ne peut faire fi des interactions entre les acteurs.

Les études mobilisant une approche interactionniste de la réforme contribuent à nous faire voir la transformation de l'agence sous un angle plus complexe et dynamique. En particulier, le cadre d'analyse politique évite de donner préséance à un déterminisme extérieur à la dynamique sociale lorsque vient le temps de comprendre comment opère la mise en œuvre de l'agence. L'acteur conserve son rôle éminemment stratégique, indépendamment des institutions. Ce n'est pas le lot de tous les cadres théoriques de l'approche interactionniste. La tentation est grande de réintroduire du structural dans l'équation, pour calmer le jeu des interactions – c'est ce que font la *bureau-shaping theory*, le cadre interprétativiste et le cadre constructiviste. Il ne faut pas non plus chasser le contexte organisationnel, comme le font Thompson et Ingraham, qui adoptent un cadre d'analyse politique de la mise en œuvre de l'agence exécutive. Le contexte organisationnel existe bel et bien, même si l'on reconnaît le rôle de l'acteur, comme nous le préciserons plus loin.

2.4 La contribution de la recherche à la compréhension du phénomène sous étude

Cinq remarques s'imposent à propos des écrits recensés afin de camper la contribution de la présente thèse. En premier lieu, aucune étude n'a recours à un **cadre heuristique élaboré** pour rendre compte de manière concrète et systématique de la dynamique sociale qui anime le processus de mise en œuvre de l'agence. Moynihan (2005a et 2005b) souligne le caractère instrumental que peut avoir une

réforme du point de vue d'acteurs poursuivant des objectifs spécifiques. Mais il n'adopte pas pour autant un cadre heuristique permettant de comprendre comment un compromis est négocié, en termes de modèle d'agence, avec les autres acteurs participant à son implantation. Parmi les auteurs adoptant une approche interactionniste, Thompson et Ingraham (1996) s'approchent d'un tel apport (analyse politique de la réforme). Ils identifient des tactiques de résistance ou incitant à la collaboration (« *adept tactics* »). Mais ils ne font pas une utilisation systématique des notions propres à l'analyse stratégique, notamment celle de « système d'action » (voir Crozier et Friedberg, 1977). Thompson et Ingraham (1996) n'analysent pas comment les stratégies d'acteurs s'articulent entre elles au sein d'un jeu de pouvoir ayant une certaine régularité. Une stratégie d'acteur, quelle qu'elle soit, est en effet rationnelle par rapport au comportement d'autres acteurs (Crozier et Friedberg, 1977, p.56), prenant part à un même système d'action ou jeu de pouvoir.

En deuxième lieu, les études recensées ne font pas état du **caractère organisé de la dynamique sociale** qui anime le processus de mise en oeuvre. Ce dernier peut être compris comme un système d'action et, donc, comme une « action organisée », où des acteurs entrent en relation sur la base de leur interdépendance stratégique (voir Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1993). Tout acteur doit en effet négocier la collaboration d'autres acteurs s'il veut faire des gains dans un jeu de pouvoir, comme le souligne Friedberg (2005) : « *They [actors] are thus caught in a context of strategic interdependence where their own success is irreducibly linked to obtaining certain and intrinsically uncertain contributions from others* » (p.4).

En troisième lieu, aucune étude ne rend compte de manière satisfaisante de la façon dont les comportements d'acteurs s'insèrent dans un **contexte organisationnel**. Les études recensées privilégient, soit la contrainte institutionnelle (approche institutionnelle), soit le niveau des interactions sociales (analyse politique). Sinon, elles oscillent entre les deux (*bureau-shaping theory*, cadre interprétativiste et cadre constructiviste). Dans tous les cas, l'analyse chasse l'agence, au profit de celle des

institutions ou de l'analyse du comportement des acteurs. La prise en compte du comportement stratégique des acteurs ne doit pas éliminer le contexte organisationnel dans lequel il s'insère. Un tel contexte donne des occasions d'action; les acteurs ne sont pas déterminés par lui pour autant, ils l'utilisent à des fins stratégiques. Selon l'analyse stratégique (voir Crozier et Friedberg, 1977; Foudriat, 2005), tout jeu de pouvoir s'alimente en effet à un contexte organisationnel, distribuant inégalement des ressources, des contraintes et des enjeux. Il ne s'agit pas d'introduire un nouveau déterminisme, organisationnel en l'occurrence. Il faut plutôt montrer comment les acteurs profitent des déficits de rationalité, inévitables dans toute organisation, pour accroître leur marge de manœuvre aux dépens de l'organisation elle-même ou d'autres acteurs. Autrement dit, il faut réintroduire l'agence dans l'équation (voir Latour, 2005).

L'agence n'est pas pour autant donnée. C'est un construit organisationnel. Elle résulte d'un processus politique. L'agence est mise en œuvre et transformée dans et à travers les interactions entre les acteurs. Aussi l'agence doit-elle être problématisée. Or, et en quatrième lieu, les études recensées, lorsqu'elles adoptent une perspective sociologique de la transformation de l'agence, ne montrent pas comment la dynamique sociale est sous-tendue par des **controverses à propos de l'agence**. Le « caractère construit du changement » (Crozier et Friedberg, 1977, p.34) et les enjeux que les acteurs poursuivent masquent l'objet qu'ils cherchent à construire (l'agence) de même que les problèmes qu'ils tentent de résoudre à propos de son état de nature (voir Latour, 2005). L'étude sociologique de l'agence doit tenir compte de l'objet que les acteurs construisent. Pour parvenir à ce constat, le cadre heuristique de l'étude doit aussi mobiliser la sociologie de la traduction (voir Latour et Woolgar, 1979; Callon et Law, 1989; Latour, 2005). L'agence doit s'adapter au contexte social dans lequel elle est mise en œuvre, mais l'agence peut également participer à la transformation du contexte social dans lequel elle s'insère; la transformation peut être réciproque – ce qui est occulté par l'approche institutionnaliste.

En cinquième lieu, les études recensées ne distinguent pas les niveaux d'interaction. Elles privilégient soit le niveau institutionnel ou central (ou *macrolevel*), où des acteurs collectifs et centraux interagissent, soit le *microlevel* (ou *agency-level*) où des acteurs « locaux » interagissent. Elles ne montrent pas comment les **différents niveaux** sont en relation, comment des acteurs centraux et des acteurs locaux interagissent pour en venir à des arrangements par rapport au modèle d'agence. La présente thèse entend apporter une contribution par rapport à ces aspects, comme nous le verrons plus en détails dans le cadre du prochain chapitre consacré à l'objet de la recherche et au cadre d'interprétation. Avant, il nous faut conclure le présent chapitre.

2.5 Conclusion à propos de l'état de la question sur la mise en œuvre de l'agence exécutive

La conclusion de ce chapitre rappelle d'abord les grandes lignes de l'état de la question sur la mise en œuvre de l'agence exécutive – incluant les principaux constats du chapitre précédent. Elle présente ensuite la pertinence du cas québécois pour poursuivre la recherche à ce sujet.

2.5.1 Rappel de l'état de la question sur la mise en œuvre de l'agence

Le premier chapitre a permis d'introduire l'état de la question à propos de l'agence exécutive, conçue comme une mesure de débureaucratization de l'organisation publique. Nous avons passé en revue le modèle de l'agence exécutive, tel que proposé par les tenants du NMP, puis présenté les résultats observés suivant sa mise en œuvre dans plusieurs pays. Dans la plupart des cas, la mise en œuvre de l'agence suppose sa transformation afin de l'adapter aux conditions locales de la réforme. S'appuyant sur la double injonction du modèle de l'agence exécutive, des pays mettent l'accent sur l'aspect autonomisation du modèle (indépendance opérationnelle, marge de manœuvre de gestion, etc.); d'autres pays mettent plutôt l'accent sur la régulation du

modèle de l'agence exécutive (mesure de la performance, reddition de comptes, quasi-marché, etc.).

La faveur accordée à l'aspect régulation du modèle est d'ailleurs une tendance générale qui survient après qu'on eut observé des problèmes de fonctionnement de l'organisation publique un peu partout dans le monde suivant la mise en œuvre de l'agence exécutive. En règle générale, l'agence exécutive est associée à la fragmentation de l'organisation publique. Aussi assiste-t-on à un regain d'intérêt pour l'intégration organisationnelle et l'organisation intégrée verticalement et horizontalement, en d'autres termes, pour l'organisation bureaucratique pourtant décriée initialement. Le *rollback agencification* est aussi une tendance manifeste à l'échelle internationale.

Différentes hypothèses ont été avancées sur le rôle joué par le contexte social (institutions et interactions sociales) pour **comprendre un tel paradoxe**, c'est-à-dire non seulement la divergence de la réforme d'un pays à un autre, mais aussi l'adoption puis le rejet du modèle de l'agence exécutive au sein d'un même pays. Comment la mise en œuvre de l'agence exécutive peut-elle mener au retour de l'organisation bureaucratique ? Aucune étude ne s'avère cependant satisfaisante à cet égard. Plus souvent qu'autrement, le problème organisationnel que soulève la mise en œuvre de l'agence est évacué sans qu'on sache pourquoi du point de vue des acteurs concernés. L'agence est assimilée à une forme de gouvernance de l'organisation publique, chassant du même coup le problème de son insertion dans un contexte organisationnel donné. Lorsqu'une piste de compréhension est avancée, elle n'est guère satisfaisante. Schick (2002), adoptant une approche déterministe, voit par exemple dans l'alternance des formes d'organisation (agence et ministère) un mouvement de balancier. Les tenants d'une approche constructiviste n'y verraient pas autre chose, se soumettant à la logique d'une position relativiste : « *From this perspective [constructiviste], therefore, the agency form gets chosen and popularized*

because it is its “turn” in the endless alternation of fashion and rhetoric between incompatible philosophical positions » (Pollitt et coll., 2004, p.17).

Cela dit, les études participant à la perspective transformationniste, et présentées dans le cadre du présent chapitre, permettent tout de même de démontrer en quoi le processus de mise en oeuvre, comme objet d'étude, est utile pour aborder l'agence sous l'angle d'un problème organisationnel. Concevoir le processus de mise en œuvre dans les termes de la sociologie des organisations permet également d'observer que **l'agence résulte d'un processus de construction sociale** et que ce dernier est animé par des interactions entre des acteurs en situation de réforme. L'état de nature de l'agence ne peut pas être décrété d'avance; elle n'a de signification que dans le contexte de sa construction. Les acteurs qui y participent font leur propre interprétation de ce qu'est une agence viable dans et à travers leurs interactions. Le rejet de l'agence n'est pas un simple effet de mode. Aussi faut-il faut reconstituer le système d'action qui donne un sens aux choix stratégiques des acteurs.

Nous avons par ailleurs pu reconnaître dans ce chapitre l'intérêt d'une perspective centrée sur le rôle joué par les acteurs afin de ne pas réifier les institutions ou le contexte social dans lequel l'agence est construite. Le processus de mise en œuvre de l'agence sous-tend un système d'action articulant des stratégies d'acteurs interdépendants, et la transformation de l'agence traduit un compromis entre les intérêts des acteurs concernés.

Au terme de la recension des écrits, nous avons pu constater qu'il y a place au développement de la connaissance à propos du processus de mise en œuvre de l'agence. La manière dont un tel processus opère **demeure mal comprise**. Peu d'études se penchent concrètement et de façon systématique sur la manière dont l'agence est construite socialement au moment de sa mise en œuvre. Aucune étude ne montre de façon satisfaisante comment le processus de mise en œuvre de l'agence sous-tend un système d'action entre des acteurs qui doivent négocier leur interdépendance stratégique; et aucune étude ne montre comment l'agence participe à

la construction du contexte social dans lequel elle s'insère. Aucune étude ne démontre, par conséquent, comment le processus de mise en œuvre de l'agence est lié à la transformation ou non de l'organisation publique – on préfère se limiter au rôle joué par l'agence.

Pour enrichir notre compréhension du processus de mise en œuvre de l'agence, il faut lui accorder une attention plus soutenue en termes sociologiques. Cela suppose cinq apports : 1) mobiliser un cadre heuristique combinant l'analyse stratégique et l'*actor-network-theory*; 2) concevoir le processus de mise en œuvre comme une action organisée, elle-même liée à un contexte organisationnel; 3) mettre l'agence au centre des préoccupations de la recherche, considérant les controverses à propos de son état de nature et les enjeux soulevés par les acteurs concernés; 4) tenir compte des différents niveaux organisationnels de la mise en œuvre et de la relation entre ces derniers; et 5) prendre en considération le facteur temps dans la mise en œuvre de l'agence. En somme, le processus de mise en œuvre sous-tend un système d'action concret qui anime une trajectoire de transformation. Le passage de l'agence d'une position à une autre dans le temps, ou le rejet de l'agence comme solution au problème de l'organisation publique, résulte des interactions entre des acteurs qui négocient un compromis sur la base de leur interdépendance stratégique. Pour parvenir à une telle démonstration, il faut étudier un cas concret de réforme. Le cas québécois s'y prête, comme il sera précisé ci-après.

2.5.2 La pertinence du cas québécois

Il faut dire, d'entrée de jeu, que le cas québécois a été peu étudié. Le cas québécois présente de plus des caractéristiques qui en font un terrain d'intérêt pour mener une telle étude. Il supporte notamment l'hypothèse de divergence. L'agence y est en effet transformée suivant sa mise en œuvre; une bifurcation est observable. Le gouvernement du Québec opte pour le modèle de l'agence à l'extérieur d'un ministère d'attache, ou ayant une juridiction distincte, après avoir expérimenté

l'agence au sein d'un ministère (Vendittoli, 2006, p.116). La création d'agences au Québec correspond ainsi à ce qui a été observé dans d'autres pays, à savoir la sélection d'une mesure parmi un ensemble de mesures de réforme proposées par le NMP et son adaptation à des conditions locales (voir Rouillard, 2002; Proulx et Brière, 2005). Elle correspond également à ce qui a été observé à certains endroits, à savoir la transformation du modèle de l'agence au sein d'un même contexte national.

L'étude de la dynamique sociale entre les acteurs concernés apparaît aussi pertinente dans le cas québécois. Des auteurs (Clarke, 2004; Mazouz, Tremblay et Facal, 2005) observent en effet au Québec que des interactions entre les acteurs agissant au niveau central modulent la mise en œuvre de la réforme. Clarke (2004) estime par exemple que le gouvernement a dû y négocier la réforme en raison de la résistance manifestée au sein du réseau d'acteurs institutionnels, en particulier par les syndicats d'employés de la fonction publique. D'après Mazouz, Tremblay et Facal (2005), la stratégie québécoise de mise en œuvre traduit d'ailleurs un engagement « contractualiste » entre les acteurs évoluant à l'échelle institutionnelle, « une stratégie gouvernementale qui mise sur des changements progressifs concertés » (p.419).

L'étude du cas québécois s'avère pertinente, de plus, pour combiner l'analyse stratégique et l'*actor-network-theory*. Au Québec, la transformation de l'agence est en effet liée à des controverses (« fragmentation organisationnelle » versus intégration organisationnelle) et à des enjeux (« assouplissements réservés » ou non aux agences) entre les acteurs concernés (Côté, 2006, p.13).

Aussi la **réintégration de l'agence** (ou « *rollback agencification* ») est-elle observable au Québec. Après une période d'implantation d'agences exécutives, le gouvernement du Québec décide en effet formellement de privilégier la transformation de la gestion dans les ministères et organismes, suivant l'adoption de la Loi sur l'administration publique (Gouvernement du Québec, 2000c). C'est perçu par des gestionnaires d'agences comme un « retour dans le giron ministériel », une re-bureaucratization des rapports entre agences et ministères d'attache. L'intégration

devient un mot d'ordre, après une période de fragmentation des ministères et organismes. Malgré la transformation effective du modèle de l'agence, le mouvement des agences en vient incidemment à stagner au Québec. « Avec les cinq agences que les Libéraux promettent de mettre en place dans les prochains mois, on est encore bien loin de la révolution effectuée par le programme *Next Steps* en Grande-Bretagne » (Boismenu, Dufour et Saint-Martin, 2004, p.56).

Au Québec, comme ailleurs, la mise en œuvre de l'agence exécutive vise à régler un problème de fonctionnement de l'organisation publique. Et la bureaucratisation loin de se résorber s'y maintient. Comment comprendre un tel paradoxe ? Sur la base de quel système d'action s'érige-t-il ? **Est-ce faute de n'avoir pu résoudre de manière satisfaisante les controverses et enjeux associés à l'agence ?** Pour répondre à ces questions, il faut étudier de manière plus approfondie la mise en œuvre de l'agence exécutive dans la fonction publique québécoise. Dans le prochain chapitre, nous précisons l'objet de la recherche et le cadre de compréhension pour y parvenir. Dans le chapitre subséquent, nous aborderons le design de la recherche.

CHAPITRE 3. L'OBJET DE LA RECHERCHE ET LE CADRE DE COMPRÉHENSION

La revue des écrits sur la mise en oeuvre de l'agence exécutive mène à un double constat. Le premier constat : l'agence est transformée lorsqu'elle est transportée d'un pays à un autre au cours du processus de sa mise en oeuvre. Le deuxième constat : la transformation de l'agence est un processus social, animé par les interactions entre les acteurs dans le temps. Il n'existe cependant aucune étude systématique d'un processus de mise en oeuvre de l'agence exécutive. L'intérêt d'une telle analyse, sociopolitique par essence, reste à démontrer et à réaliser. C'est cette lacune que la présente thèse entend combler. Le cas du modèle québécois d'agence s'avère pertinent car il diverge par rapport au modèle prescrit de l'agence et sa bifurcation n'est pas comprise à la lumière des interactions sociales entre les acteurs concernés dans le temps.

Le présent chapitre expose l'objet et le cadre de compréhension adopté par la recherche. L'objet de la recherche est la transformation de l'organisation publique au cours du processus de mise en oeuvre de l'agence exécutive dans le cas de la fonction publique québécoise. Sur le plan épistémologique, la recherche adhère au paradigme constructiviste, postulant que les faits sont construits par les acteurs qui en font l'expérience, tout en étant objectivables socialement (Latour, 2005, p.90). La recherche fait appel à la sociologie des organisations pour comprendre le phénomène sous étude. Au niveau du cadre heuristique, la recherche combine l'*actor-network-theory* (Latour et Woolgar, 1979; Callon et Law, 1989; Latour, 2005) et l'analyse stratégique (Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1993; Dupuis, 1998; Dupuy, 1998; Foudriat, 2005), de manière à saisir la particularité du processus de construction de l'agence.

Dans le présent chapitre, la première section (3.1) traite de l'objet de la recherche; la deuxième section (3.2) présente ses assises épistémologiques; la troisième section

(3.3) expose les éléments théoriques généraux de la recherche; et la quatrième section (3.4) présente le cadre heuristique auquel la recherche fait appel. La conclusion rappelle les grandes lignes de l'objet et du cadre de compréhension de la recherche.

3.1 L'objet de la recherche

L'objet de la recherche est la transformation de l'organisation publique au cours du processus de mise en oeuvre de l'agence exécutive dans la fonction publique québécoise. Après avoir présenté le questionnement retenu, le sens des principaux concepts sera précisé.

3.1.1 *Le questionnement retenu*

Le questionnement retenu est le suivant : est-ce que le processus de mise en œuvre de l'agence exécutive (ou « *agency movement* ») donne lieu à une transformation de l'organisation publique dans la fonction publique québécoise ? Le cas échéant, **comment les acteurs transforment-ils l'organisation publique ?**

En premier lieu, la recherche pose la **question du quoi** : quel est le modèle d'agence implanté ? Quelle est la nature de l'assemblage adopté en termes de modèle d'agence ? Est-ce que l'organisation publique est transformée suivant la mise en œuvre de l'agence exécutive ? Y a-t-il débureaucratisation effective de l'organisation publique ?

En deuxième lieu, la recherche pose la **question du comment** : de quelle manière la dynamique sociale opère-t-elle pour transformer l'organisation publique ? Quelles controverses les acteurs concernés cherchent-ils à résoudre à propos de l'état de nature de l'agence ? Quels sont les accords obtenus et comment le sont-ils ? Comment les acteurs règlent-ils le problème de leur coopération lorsqu'ils mettent en œuvre l'agence exécutive ? Est-ce que le processus de mise en œuvre de l'agence suit une trajectoire unique ?

3.1.2 *Les principaux concepts*

La recherche fait appel à deux concepts : le processus de mise en œuvre de l'agence exécutive et la transformation de l'organisation publique. Le premier concept, le **processus de mise en œuvre de l'agence exécutive**, et que des auteurs nomment « mouvement d'agencification » (voir Wettenhall, 2005), peut être défini comme le processus social par lequel l'agence exécutive est mise en œuvre dans un contexte organisationnel donné. Un tel processus se déroule dans le temps et est animé par les interactions entre les acteurs concernés, sur la base des controverses et enjeux qu'ils soulèvent au moment de mettre l'agence en œuvre. Nous verrons plus en détails, dans la section 2.4 dédiée au cadre heuristique, les notions qui nous permettent de saisir un tel processus (acteur, stratégie, enjeu, controverse, accord et trajectoire stratégique). Soulignons pour l'instant que c'est à travers le processus de mise en œuvre de l'agence exécutive, et les interactions entre les acteurs concernés, que l'organisation publique est transformée ou non.

Le second concept, la **transformation de l'organisation publique**, peut être défini comme la forme, ou l'état de nature, que prend l'organisation publique suivant la mise en œuvre de l'agence exécutive. C'est le résultat observable qui découle d'un tel processus. Il est attendu que des éléments propres au modèle de l'agence exécutive soient observés par les acteurs concernés, comme l'octroi d'une autonomie de gestion à des unités administratives, l'adoption de mécanismes de régulation de type contractuel et l'instauration de conditions de quasi-marché. Il est également attendu que la mise en œuvre de l'agence exécutive mène à la débureaucratization de l'organisation publique, c'est-à-dire à un changement notable de son mode de fonctionnement réputé être bureaucratique. Le cas échéant, le mode de fonctionnement de l'organisation n'est plus caractérisé par la rigidification des rapports sociaux, mais par la fluidification de ces derniers (Alter, 1996, p.72-81). La dynamique sociale ne mène plus à la production de règles déterminées de manière centralisée et au cloisonnement entre les groupes organisationnels, comme c'est le cas

de l'organisation bureaucratique. Les règles sont négociées entre les groupes qui participent à la vie de l'organisation. Les acteurs transforment collectivement le mode de régulation sur lequel repose leur coopération en milieu organisationnel. Ils délaissent, par exemple, des stratégies favorables à la rétention de l'information au profit de nouvelles stratégies de diffusion de l'information. Dès lors, l'organisation n'est plus perçue comme étant sclérosée; elle est dynamique aux yeux des acteurs.

La transformation de l'organisation publique opère, rappelons-le, par le biais du processus de mise en œuvre, c'est-à-dire par le biais des interactions sociales entre les acteurs dans le temps. Processus de mise en œuvre et transformation de l'organisation publique sont ainsi en relation. Étant donné que la transformation se déroule au sein d'un processus, l'agence, comme résultat des interactions, peut également y intervenir. Les acteurs interagissent, en effet, avec le résultat de leurs propres interactions. Le cas échéant, l'agence devient un acteur non humain, dont le comportement demeure relativement imprévisible – la cible ne peut être déterminée à l'avance.

Aussi les éléments qui caractérisent la transformation de l'organisation publique ne peuvent-ils être prédéfinis par la recherche – l'agencification n'est pas assurée ni automatiquement effective, bien qu'elle soit menée par un mouvement d'acteurs. Les éléments de la transformation sont construits par les acteurs en situation de réforme. Ce sont eux qui définissent s'il y a ou non transformation de l'organisation publique et qui précisent en quoi consiste une telle transformation. Pour cette raison, avant d'aborder le terrain, les balises conceptuelles doivent rester relativement générales, afin de ne pas prédéfinir la nature de la transformation ni le comment de sa réalisation. Pour bien saisir la portée d'une telle proposition, il faut dire quelques mots à propos du paradigme de la recherche, le constructivisme. C'est ce que nous faisons ci-après.

3.2 Le paradigme de la recherche

La recherche souhaite rendre compte de la construction de l'agence telle que vécue par les acteurs ayant participé à sa mise en oeuvre. Elle ne part pas des problèmes théoriques, identifiés dans les écrits quant au modèle d'agence, mais bien des controverses stabilisées par les acteurs au cours du processus de mise en oeuvre. Pour cette raison, la recherche adhère au paradigme constructiviste. Le constructivisme comporte des postulats et implications épistémologiques, ontologiques et méthodologiques (Gioia et Pitre, 1990).

3.2.1 Une réalité construite socialement

Sur le plan épistémologique, le paradigme constructiviste suppose le postulat suivant : la réalité observée est construite socialement (Berger et Luckmann, 1966, p.1). La régularité des comportements humains ne peut pas être expliquée par des lois et principes universaux. Le monde social demeure le fruit d'un **certain arbitraire** social et humain, comme le souligne Chia (2002) : « *The perceived routines and regularities that make up our social world are, therefore, arbitrarily socially constructed rather than the result of immutable laws and universal principles* » (p.22). La réalité n'est pas un ensemble de faits ayant une existence objective, indépendamment de ceux qui en font l'expérience³⁶. La forme et le contenu de la réalité dépendent des personnes et des groupes qui la construisent.

La réalité ne peut pas être saisie par le biais de catégories théoriques (ou concepts prédéfinis par la recherche) dans lesquelles on peut enfermer le réel³⁷. La réalité résulte d'un processus de construction sociale. Elle ne peut pas être donnée d'avance. Les faits doivent être légitimés par les acteurs vivant le phénomène pour avoir droit à une existence objective³⁸. Les catégories utilisées pour saisir la réalité dépendent également d'un tel processus de légitimation.

Realities are apprehendable in the form of multiple, intangible mental constructions, socially and experientially based, **local and specific in nature** (although elements

are often shared among many individuals and even across cultures), and dependent for their form and content on the individual persons or groups holding the constructions. (Guba et Lincoln, 1994, p.110-111)

Selon une telle position épistémologique, la réalité organisationnelle est conçue comme un phénomène construit socialement (Morgan, 1986, p.119-155). **La réalité organisationnelle est régulée mais la régulation est construite socialement.** L'idée de construction sociale en théorie des organisations est privilégiée pour étudier comment les membres d'une organisation construisent les règles qui régulent leurs interactions dans et à travers leurs interactions sociales en milieu organisationnel³⁹.

Adoptant le paradigme constructiviste, la création d'agences ne peut pas être saisie, comme le voudrait une position positiviste (ou « fonctionnaliste »)⁴⁰, de manière purement objective et sans référence à la réalité perçue et construite. La recherche ne s'intéresse pas à la nature de l'environnement organisationnel pour déduire les effets attendus en termes de formes organisationnelles. La recherche porte sur la **manière dont les acteurs construisent, ou transforment⁴¹, l'organisation** sur le terrain et au quotidien. Elle prend pour acquis que les acteurs transforment le monde organisationnel dans lequel ils vivent et qu'ils le font en construisant l'organisation.

3.2.2 Une ontologie du devenir

Sur le plan ontologique, le paradigme constructiviste postule une réalité en devenir (« *becoming* ») et fondamentalement instable. La réalité observée ne peut pas être découverte une fois pour toutes, comme le souligne Chia (2002) :

Knowledge creation and legitimation is never a static thing. It always is renewing itself. [...] Phenomenological, hermeneutic and realist approaches have begun to establish a foothold in the field of management studies. Postmodernism radicalizes these alternatives by replacing a *being* orientation, implicit in all the alternatives, with a *becoming* orientation in our theoretical formulations. Thus, whilst positivism, phenomenology, realism and hermeneutics represent viable epistemological alternatives, postmodernism offers a radical ontological revision of our dominant modes of thought. (p.17)

Une ontologie du *becoming* invite à concevoir la recherche comme un processus de construction sociale de la réalité qui est continu et qui ne peut jamais être arrêté de manière définitive⁴². Les êtres humains peuvent changer la réalité; ils transforment constamment le monde social dans lequel ils vivent (Berger et Luckmann, 1966, p.156). C'est une « hypothèse » théorique générale défendue en théorie des organisations, « *considering organizations not as fixed entities but rather as being in a constant state of becoming* » (Clegg et coll., 2005, p.158). Selon Clegg et coll. (2005, p.159), l'objet d'étude en théorie des organisations, c'est le mouvement d'une entité plutôt que l'entité qui se meut : « *considering learning in terms of becoming focuses on movement rather than that which is moved.* »

Un tel postulat (réalité organisationnelle en devenir) est utile car il permet d'observer le mouvement d'une entité organisationnelle, ou sa circulation, entre les sites où elle est produite et transformée. Comme le préconise Latour (2005, p.204), l'entité qui se meut n'est pas éliminée pour autant : « *Movements and displacements come first, places and shapes second.* » L'entité organisationnelle, par son déplacement, participe en effet à la formation d'associations (un phénomène social), rendant possible l'observation du mouvement organisationnel, comme le souligne Latour (2005) :

It's only a movement that can be seized indirectly when there is a slight change in one older association mutating into a slightly newer or different one. Far from stable and sure thing, it is no more than an occasional spark generated by the shift, the shock, the slight displacement of other non-social phenomena. (p.36)

3.2.3 Une méthodologie subjectiviste

Une recherche constructiviste nécessite une méthodologie subjectiviste afin d'accéder le plus possible à la réalité organisationnelle telle que vécue par les acteurs qui en font l'expérience (voir Morgan, 1980, p.620; Gioia et Pitre, 1990, p.588)⁴³. La position constructiviste invite à aborder le réel par la perception de ceux qui en font l'expérience au quotidien, c'est-à-dire à rechercher le sens que les acteurs eux-mêmes

donnent au phénomène dans l'action. Selon le paradigme constructiviste, le monde social se révèle par le biais de la **subjectivité des acteurs**⁴⁴. Le travail de recherche devient un travail d'induction, où l'on fait émerger une théorie à partir des données cueillies sur le terrain (Gioia et Pitre, 1990), en prenant bien soin d'éviter tout a priori théorique. « *Strong precautions frequently are taken to prevent emerging theories from being biased toward, or contaminated by, existing theories* » (p.588).

Par conséquent, la recherche ne part pas d'une théorie de l'agence exécutive pour en vérifier la validité dans la réalité. L'étude fait émerger la théorie a posteriori, après avoir cueilli les données sur le terrain et à partir d'elles⁴⁵. Elle cherche à comprendre la transformation de l'organisation publique à partir du point de vue de ceux qui font directement l'expérience de la mise en œuvre de l'agence. Ce qui importe, c'est la compréhension du phénomène que s'en font les acteurs concernés et non simplement celle provenant des écrits. Incidemment, il est alors possible d'observer un modèle d'agence novateur⁴⁶.

Cela dit, le postulat d'une méthodologie subjectiviste n'élimine pas le souci d'une certaine objectivité⁴⁷, comme le souligne Latour (2005, p.91-92) : « *When we say that a fact is constructed, we simply mean that we account for the solid objective reality by mobilizing various entities whose assemblage could fail* ». Dire qu'un fait est fabriqué ou construit ne signifie pas qu'il soit faux, ni qu'il soit déterminé par une force sociale invisible révélée par un travail de déconstruction sociale (Latour, 2005, p.90). C'est dire qu'il faille rendre compte le plus fidèlement possible de la **manière dont il a été construit par les acteurs concernés**. Il faut remettre l'objectivité dans son « cadre naturel »⁴⁸ et s'intéresser aux controverses ou débats qui marquent la production des faits, la construction de l'état de nature de l'objet.

Empiriste, Latour invite à opérer un virage en faveur d'un monde fait de « *matters of concern* » au détriment d'un monde fait de « *matters of fact* » : « *the mapping of scientific controversies about matters of concern should allow us to renew from top to bottom the very scene of empiricism* » (p.114). Un monde fait de « *matters of*

concern » est constitué d'objets réels et objectifs, « *but it is livelier, more talkative, active, pluralistic, and more mediated than the other* » (p.115).

3.3 Les apports théoriques généraux de la recherche

Comme on l'a vu au chapitre 2, le cadre théorique général doit être bonifié afin d'enrichir la compréhension du phénomène sous étude. Dans cette section, nous abordons plus en détails les six apports théoriques généraux de la recherche dédiés à cette fin : 1) accorder une attention plus soutenue à l'analyse du phénomène en termes sociologiques; 2) concevoir le phénomène sous l'angle de l'action organisée; 3) retrouver l'agence comme objet d'étude concret; 4) identifier les controverses et enjeux à propos de l'agence; 5) accorder de l'importance aux différents niveaux organisationnels de la transformation; et 6) prendre en compte la dimension temporelle du phénomène sous étude. Nous verrons ensuite, dans la section suivante, le cadre heuristique qui découle de la position sociologique adoptée.

3.3.1 Une attention plus soutenue en termes sociologiques

Il va sans dire que la réforme n'est pas linéaire (Hood et Peters, 2005; Olsen, 2006, p.17). Elle peut **bifurquer** en fonction de son insertion dans un contexte social donné. Elle ne poursuit pas automatiquement la trajectoire idéalisée par le NMP, faisant passer l'administration publique d'un point « A » à un point « B », par exemple, d'une position de contrôle a priori à une position de contrôle a posteriori. La trajectoire peut quitter la position « A » pour revenir à « A ». Le mouvement de réforme peut mener à de nouvelles formes d'organisation, différentes de l'organisation bureaucratique traditionnelle et qui ne recoupent pas entièrement le modèle de l'agence tel que conçu par le NMP (voir Jones et Kettl, 2003, p.13). La mise en œuvre de l'agence est inextricablement liée à des **interactions sociales** rendant périlleuse toute prédiction à propos de sa trajectoire. Elle soulève des incertitudes mutuelles (autonomie ou contrôle des agences ? intégration ou division de l'organisation publique ?), voire le désir des acteurs de contrôler de telles

incertitudes pour servir leurs propres préoccupations (voir Crozier et Friedberg, 1977).

Or, les interactions sociales n'ont pas d'existence en soi. Par exemple, selon Crozier et Friedberg (1977), « le pouvoir [...] n'existe pas en soi. Il ne peut s'exercer que dans une relation par laquelle deux acteurs acceptent de se lier – ou se trouvent de fait liés – l'un à l'autre pour l'accomplissement d'une tâche donnée » (p.78). Soulever le problème de la transformation de l'organisation publique en termes sociologiques, c'est par conséquent soulever le problème de la « coopération » entre des acteurs.

Comment les acteurs règlent-ils le problème de leur coopération (Crozier et Friedberg, 1977), autrement dit, le problème de leur association (Latour, 2005) ? Pour répondre au questionnement que pose la recherche, il nous faut adopter un cadre heuristique combinant deux modèles d'analyse sociologique des organisations : l'analyse stratégique (Crozier et Friedberg, 1977; Frieberg, 1993; Dupuis, 1998; Dupuy, 1998; Foudriat, 2005) et l'*Actor-Networ-Theory* ou sociologie de la traduction (Latour et Woolgar, 1979; Callon et Law, 1989; Latour, 2005). Nous aborderons plus loin le cadre heuristique comme tel. Auparavant, il faut préciser les autres dimensions du cadre théorique général de la recherche.

3.3.2 *Une action organisée*

En deuxième lieu, il faut concevoir la mise en œuvre de l'agence exécutive comme une action organisée. Du point de vue de l'analyse stratégique, la coopération résulte d'un arrangement que des acteurs négocient sur la base d'un rapport de pouvoir.

La coopération humaine qui fonde le fonctionnement d'une organisation est toujours médiatisée par des rapports de négociation. Coopérer signifie obtenir des autres certains comportements qu'on ne peut pas avoir soi-même et qui ne sont pas automatiques, mais dont on a besoin dans l'accomplissement d'une tâche. Et on ne les obtiendra que si l'on a soi-même à offrir des comportements intéressants et pertinents pour les problèmes des autres. (Foudriat, 2005, p.160)

L'analyse stratégique postule que les acteurs sont interdépendants et qu'ils doivent satisfaire minimalement les intérêts d'autres acteurs avec lesquels ils sont en relation

(Crozier et Friedberg, 1977, p.104). En ce sens, un rapport de pouvoir suppose des comportements régulés, ayant une certaine prévisibilité, rendant possible l'échange. L'action est en ce sens organisée, c'est un jeu de pouvoir ayant ses propres règles.

Le jeu est l'instrument que les hommes ont élaboré pour régler leur coopération. C'est l'instrument essentiel de l'action organisée. [...] Le joueur reste libre, mais doit, s'il veut gagner, adopter une stratégie rationnelle en fonction de la nature du jeu et respecter les règles de celui-ci. (Crozier et Friedberg, 1977, p.113)

Les stratégies d'acteurs sont à comprendre dans une certaine réciprocité. Elles n'ont de sens que dans le cadre du contexte d'un jeu de pouvoir. Un rapport de pouvoir doit incidemment soutenir un minimum d'organisation, sans quoi les acteurs ne pourraient participer à un jeu de pouvoir, mettant en cause la survie même de l'organisation dans laquelle il s'insère (Crozier et Friedberg, 1977, p.106). Pour comprendre la transformation de l'organisation publique, il faut donc voir la dynamique sociale qui sous-tend la mise en œuvre de l'agence comme une action organisée. Il faut mettre les stratégies d'acteurs en relation, percevoir leur régularité et **débusquer le système d'action** qu'elles construisent et qui les construit en retour.

Pour aborder la question du changement, ou de la transformation organisationnelle, l'*actor-network-theory* (ANT) apporte un complément à l'analyse stratégique – l'analyse stratégique a surtout été mobilisée empiriquement pour observer comment est régulée l'action organisée (Crozier et Friedberg (1977, p.384; Foudriat, 2005, p.176-177) et, en particulier, pour comprendre le dysfonctionnement organisationnel (Alter, 1996, p.72). L'ANT permet de briser un cercle vicieux, en mettant l'accent sur le mouvement d'une entité organisée. Selon l'ANT, les **acteurs s'associent en stabilisant des controverses** à propos d'un objet, puis en adoptant un accord quant à son état de nature. L'ANT met l'accent sur la circulation des éléments (idées, outils et éléments) propres à un objet, ici l'agence, son mouvement entre des sites qui en font la traduction, c'est-à-dire qui transforment les énoncés à son égard de manière à associer d'autres acteurs. L'ANT permet ainsi d'observer ce qui est diffusé, par qui et comment. Elle permet de comprendre pourquoi l'agence prend telle trajectoire, tel

chemin, et pas tel autre. Non seulement les acteurs d'un site traduisent-ils les éléments du modèle de l'agence, mais aussi peuvent-ils se les réapproprier, puis les réagencer selon les problèmes qui leur paraissent importants – bien que ces derniers aient été négligés au moment d'instituer le modèle initial. C'est ainsi que les acteurs s'associent ou participent à un mouvement d'associations.

L'agence doit par conséquent être conçue comme une **innovation sociale**. Cette dernière prend forme à travers la constitution d'un réseau de support (voir Callon et Law, 1989), la formation d'un acteur-réseau (Latour, 2005). L'analyse stratégique est néanmoins éclairante quant à la nature de l'innovation sociale. Un changement, d'après Crozier et Friedberg (1977), c'est « l'invention de nouveaux construits d'action collective » (p.36). C'est un changement dans les règles du jeu, sur le plan du mode de régulation de l'action collective (voir plus loin), c'est l'apprentissage de nouvelles manières de régler le problème de la coopération.

Cela dit, il ne faut pas chasser le pouvoir pour autant au profit d'une représentation sociale (ou une institution). L'innovation est un processus mettant en cause une institution qui ne peut être compris en dehors de l'action sociale (voir Barley et Tolbert, 1997). Si institution il y a, elle est toujours une solution provisoire et problématique que les acteurs trouvent au problème de leur coopération (Crozier et Friedberg, 1977, p.107-108). Elle résulte d'un processus d'action collective. Elle découle du choc entre des stratégies d'acteurs poursuivant des objectifs divergents (Friedberg, 1993, p.109). C'est un compromis issu d'une négociation (Crozier et Friedberg, 1977). La transformation d'une organisation opère donc à travers un système d'action dont il faut mettre à jour la régulation spécifique.

En somme, la transformation de l'organisation publique implique non seulement le passage d'un modèle d'organisation à un autre, mais aussi le **passage d'un système d'action à un autre, d'un mode de régulation à un autre**. Combiner l'ANT et l'analyse stratégique, c'est se donner la chance d'observer une innovation en train de

se faire, d'assister au passage d'un mode de régulation à un autre en fonction d'un mouvement d'associations.

3.3.3 L'agence comme objet d'étude concret

En troisième lieu, il faut retrouver l'agence comme objet d'étude concret. Pour y parvenir, il faut d'abord voir **comment le système d'action est lié à un contexte organisationnel** (processus d'implantation, organisation d'attache, agence, etc.). Il faut accorder de l'importance au contexte organisationnel qui distribue inégalement des ressources, des contraintes et des enjeux. Il faut regarder comment l'acteur se saisit d'une occasion, d'un atout rendu disponible, en vertu du modèle de d'agence, de sa structure ou d'un événement particulier (conjoncture). Il faut ensuite problématiser l'agence et ses éléments constitutifs. Sinon, l'on risque de la réduire à l'un des éléments du modèle initial, notamment à une mesure d'autonomisation, et de passer à côté du compromis que le modèle d'agence incarne suivant son implantation. Assimilant l'agence à un « principe » d'organisation⁴⁹ (par exemple, la division du travail ou l'intégration du travail), l'on risque d'y voir a priori un problème de gouvernance (ou fragmentation de l'organisation publique). La complexité, inhérente au modèle de l'agence exécutive, est source d'incertitude au moment de le mettre en oeuvre.

Il faut documenter **comment les acteurs construisent l'agence**. Adopter le postulat d'une transformation possible de l'organisation publique, c'est concevoir que les éléments de l'agence se combinent différemment au fur et à mesure qu'ils circulent entre les sites de leur adoption (ou d'expérimentation). Il faut concevoir que la trajectoire d'un modèle d'agence puisse bifurquer, passant d'un site de traduction à un autre dans un contexte national donné.

3.3.4 Les controverses et enjeux à propos de l'agence

En quatrième lieu, retrouver l'agence comme objet d'étude, c'est considérer les controverses soulevées à propos de son état de nature. Il faut regarder ce sur quoi les acteurs mettent l'accent, à savoir l'une ou l'autre ou plusieurs de ses problématiques afférentes (autonomie de gestion, indépendance opérationnelle, adoption de techniques du secteur privé, discipline d'un quasi-marché, stratégie identitaire). Il faut observer comment les acteurs stabilisent les controverses et s'associent par rapport aux problèmes soulevés par rapport à l'agence, comment ils en viennent à s'associer par rapport à des solutions, à un modèle d'agence en particulier, suscitant par le fait même un accord entre eux (voir Latour, 2005, p.16).

Aussi faut-il regarder **comment se forme un acteur-réseau** au cours d'une période d'implantation donnée. Dans un tel cadre, il faut redonner une place à l'objet construit (Latour, 2005, p.8)⁵⁰. Sinon, c'est la dérive vers la question des relations entre les acteurs et des enjeux qu'ils poursuivent et se disputent (information, performance, ressources, plus d'autonomie ou de contrôle de gestion), sans tenir compte de l'objet qu'ils construisent comme tel. Le social n'explique pas à lui seul la réforme, en l'occurrence la mise en œuvre effective de l'agence. Réciproquement, le social est expliqué par la réforme. Pour paraphraser Latour (2005), l'agence, une entité non humaine, circule entre les acteurs concernés au moment de sa mise en œuvre et joue un rôle au plan de leur association – elle permet au social de se réagencer.

Il ne faut pas pour autant oublier les enjeux poursuivis par les acteurs. Qui dit résolution d'une controverse, dit compromis et qui dit compromis dit rapport de pouvoir et donc enjeux entre des acteurs. Les controverses masquent parfois des enjeux bien concrets (Thompson et Ingraham, 1996, p.296). Le discours d'un acteur sous-tend une « perception stratégique » et il donne accès aux intérêts et enjeux que l'acteur poursuit (voir Foudriat, 2005, p.209). Au-delà des raisons idéologiques et du discours sur le meilleur modèle d'agence, les acteurs voient par exemple dans

l'agence une manière de satisfaire d'autres préoccupations (main mise sur des ressources, partage de responsabilités, etc.).

Par conséquent, le processus de mise en œuvre de l'agence doit être compris à la lumière de la **relation entre des acteurs et l'agence**. Il ne faut pas oublier que les acteurs construisent un modèle d'agence dans et à travers leurs interactions, et qu'ils peuvent en retour être influencés par un tel modèle, stabilisé dans le temps et pour un temps. Autant les acteurs construisent l'agence, autant ils sont construits par elle. C'est la condition pour observer la transformation de l'organisation publique – et non pas simplement la transformation de l'agence exécutive.

3.3.5 Les différents niveaux organisationnels du processus de mise en oeuvre

En cinquième lieu, pour aborder notre objet d'étude, il importe de tenir compte des différents niveaux organisationnels du processus de mise en oeuvre. La reconnaissance du « caractère construit du changement » (Crozier et Friedberg, 1977, p.34) ne doit pas cacher que cette construction est aussi un « ordre local », comme le précisent Brooks et Bate (1994), et que la divergence par rapport au modèle de l'agence passent par des jeux de pouvoir ayant cours au niveau de l'agence (« *agency-level* »), comme le démontrent Thompson et Ingraham (1996). En d'autres termes, il ne faut pas négliger le niveau microsociologique, lorsque l'on cherche à comprendre les enjeux soulevés par les acteurs concernés lors du processus de mise en oeuvre.

De manière usuelle, l'étude de la structuration de l'administration publique privilégie le niveau « institutionnel » ou macrosociologique comme champ d'action (Holm, 1995). Des acteurs centraux entrent en relation sur un « mode d'action politique » et participent à l'institution d'un changement initié au niveau microsociologique, où des acteurs sont aux prises avec les opérations quotidiennes et où prévaut un « mode d'action plus pratique ». C'est la démarche que suit Yesilkagit (2004a) lorsqu'il étudie le processus d'habitation pour mettre à jour la construction d'un nouvel ordre

politique-bureaucratique suivant la délégation de pouvoir à des agences. Une telle conception du processus de mise en œuvre de l'agence (priviliégiant le niveau central) tend cependant à occulter la trame de négociation au niveau de l'agence, les enjeux soulevés, par exemple, entre le gestionnaire et son personnel, ou entre le gestionnaire et les représentants des services administratifs ministériels ou des organismes centraux. Or, les acteurs agissant au niveau plus opérationnel, celui de l'agence, ont aussi leur mot à dire sur la nature des problèmes à régler avec l'agence au moment de sa mise en œuvre (voir Brooks et Bate, 1994). Ils construisent l'organisation en identifiant puis en stabilisant des controverses et en poursuivant des enjeux au quotidien. Et les controverses entre les acteurs agissant au niveau de l'agence ne sont pas forcément les mêmes que celles qui animent les acteurs centraux.

La mise à l'épreuve de l'hypothèse de convergence des expériences de réforme passe par une meilleure compréhension de ce qui se passe au sein des agences, au « *microlevel* », comme le préconisent Pollitt et coll. (2001, p.288). Elle ne doit pas masquer, pour autant, l'importance des interactions entre les acteurs centraux. Suivant l'expérimentation d'un premier modèle d'agence au niveau local, des acteurs agissant au niveau central (élus, groupe de gestionnaires d'agences) peuvent négocier, entre eux, l'adoption d'un nouveau modèle d'agence, accordant une autonomie plus ou moins grande à l'agence. Aussi est-il important d'observer les **relations entre les acteurs évoluant aux deux niveaux**, au niveau central et au niveau des opérations ou local (voir Holm, 1995). Les seconds, les acteurs locaux, expérimentent différentes solutions par rapport aux problèmes rencontrés avec un modèle d'agence particulier. Ces solutions font ensuite l'objet d'un débat (ou d'interactions) entre les acteurs centraux pour être légitimées par la suite et diffusées à l'ensemble sous la forme d'un nouveau modèle d'agence.

La distinction entre le niveau central et le niveau local (ou opérationnel) est aussi importante dans la mesure où la circulation d'idées et d'outils n'est pas assurée entre les acteurs centraux (élus, syndicats, sous-ministres, représentants des organismes

centraux, etc.) et ceux agissant au niveau opérationnel ou local (ministres, sous-ministres, gestionnaires et personnels d'agence, etc.). Les solutions découvertes au niveau opérationnel peuvent ne pas être diffusées au centre pour toutes sortes de raisons bloquant ainsi l'innovation. Le modèle peut être uniformisé au niveau des acteurs centraux, mais c'est après avoir été expérimenté dans différents sites de traduction opérationnels.

3.3.6 La prise en compte de la dimension temporelle

Pour comprendre comment opère concrètement la mise en œuvre de l'agence, il faut de plus donner de l'importance au facteur temps (Verhoest et coll., 2004b). Les idées véhiculées par une réforme changent dans le temps : la version ultérieure d'une réforme peut diverger d'une version antérieure (Sahlin-Andersson, 2001, p.58). La création d'agences est elle-même conçue comme un « mouvement d'agences » ou un « processus d'agencification », c'est-à-dire un phénomène ayant une certaine durée (voir Wettenhal, 2005).

L'ANT et l'analyse stratégique tiennent d'ailleurs compte du facteur temps. Aux yeux de l'ANT, par exemple, un mouvement d'associations est un processus diachronique. Ce qui importe, c'est la circulation d'entités non humaines entre les sites de traduction. C'est un phénomène qui se déroule forcément dans le temps (Latour, 2005). L'analyse stratégique, pour sa part, estime qu'un rapport de pouvoir « se déroule dans le temps ». Selon Crozier et Friedberg (1977), l'acteur peut en effet difficilement s'engager dans un jeu de pouvoir sans anticiper une certaine durée⁵¹ :

Toute relation de pouvoir – cela va de soi – se déroule dans le temps. On peut même penser que la dimension temporelle est une dimension essentielle pour qu'une relation de pouvoir puisse se développer puisqu'elle constitue une autre – et parfois la seule – source de diversification des mises. En effet, un acteur ne peut accepter de perdre dans le court terme que si cette perte lui paraît momentanée et qu'il peut espérer gagner par la suite. (p.75)

Or, ni l'ANT, ni l'analyse stratégique ne proposent de notion utile pour saisir le processus à l'œuvre : la mise en œuvre de l'agence dans le temps. Par conséquent, il faut regarder du côté d'autres cadres théoriques pour se donner une telle notion.

Des auteurs (Pollitt et Bouckaert, 2000; Verhoest et coll., 2004b) conçoivent le processus d'implantation des réformes associées au NMP comme une **trajectoire**. Pollitt et Bouckaert (2000) comparent par exemple, dans un pays donné, la position initiale d'une réforme avec sa position d'arrivée ou cible atteinte. Ils peuvent ainsi rendre compte de la variation de la réforme en fonction du facteur temps. Ils comparent également les différentes trajectoires de réforme suivies par différents pays – selon les pays, la réforme ne part pas du même point et n'atteint pas la même cible. De manière plus spécifique, Verhoest et coll. (2004b) conçoivent que la mise en œuvre d'une agence opère le long d'une trajectoire. Au cours d'un tel processus, l'agence passe d'une position de contrôle à une autre dans le temps (d'une position de contrôle a priori à une position de contrôle a posteriori).

Pour comprendre comment opère la mise en œuvre de l'agence exécutive, il faut tenir compte du facteur temps et concevoir le processus comme une trajectoire. Autrement dit, la transformation d'une unité administrative en agence dessine une trajectoire. Il importe cependant de préciser qu'une trajectoire ne mène pas nécessairement à l'atteinte de la cible prévue. Elle peut bifurquer en cours de route car elle est soumise aux interactions entre les acteurs locaux – voire être à l'origine d'une transformation imprévue du modèle de l'agence exécutive au niveau central.

3.4 Le cadre heuristique

La présente section est dédiée au cadre heuristique de la recherche : y sont définies les notions mobilisées pour décrire le processus de mise en œuvre de l'agence dans la fonction publique québécoise; l'ancrage du cadre heuristique à la sociologie compréhensive y est souligné; les notions de l'*actor-network-theory* (ANT) et de

l'analyse stratégique utiles pour saisir la manière dont se déroule la transformation de l'agence au Québec y sont présentées.

3.4.1 Dans la tradition de la sociologie compréhensive

Pour décrire le cas sous étude, la recherche fait appel à un cadre heuristique, c'est-à-dire un ensemble de notions relativement stabilisées et utiles à la découverte. Un tel recours peut sembler étrange et contraire au constructivisme énoncé, faisant appel à des notions qui ne sont pas directement construites par les acteurs pour décrire le réel et l'interpréter. Cela semble témoigner d'une adhésion au paradigme fonctionnaliste (voir Morgan, 1980; Gioia et Pitre, 1990). Une mise au point s'impose afin de dissiper toute ambiguïté.

L'*actor-network-theory* (ANT) et l'analyse stratégique incarnent une volonté de **se rapprocher de l'acteur** et de sa compréhension de la réalité sociale. Elles s'inscrivent dans la tradition compréhensive wébérienne (voir Amblard et coll., 1996) – en accord avec le paradigme constructiviste⁵². L'ANT résulte d'un effort « ethnographique » pour se rapprocher de la réalité, telle qu'elle est vécue par les acteurs (Latour, 2005). C'est également le cas de l'analyse stratégique (Crozier et Friedberg, 1977). Elles sont issues d'une **méthodologie subjectiviste**. Elles ne peuvent être associées à un discours fonctionnaliste, purement et simplement. Ce sont des cadres « théoriques », ou théories générales du social, permettant de naviguer à l'intérieur d'un cas particulier en accord avec le paradigme constructiviste.

Un cadre heuristique ne dicte pas ce que doit être la réalité. L'ANT n'est pas, par exemple, une théorie normative sur la manière de former des associations⁵³, bien qu'elle soit utile pour observer comment des associations se font et se défont. Il convient tout de même de demeurer ouvert à la modification ou à l'émergence de catégories heuristiques à partir du discours des acteurs et à propos de ce qu'ils vivent sur le terrain. Voyons maintenant les notions du cadre heuristique en détails.

3.4.2 Les notions de l'*actor-network-theory* et de l'analyse stratégique

Le cadre heuristique de la recherche couple des notions de l'ANT (acteur-réseau, controverses, accord) et de l'analyse stratégique (acteur, stratégie, enjeu et système d'action), auxquelles s'ajoute la notion de trajectoire stratégique.

3.4.2.1 La notion d'acteur-réseau

L'ANT prend comme point de départ l'observation des « connexions sociales » qui se font et se défont par rapport à la construction d'une entité non humaine⁵⁴. L'ANT permet d'observer la circulation d'un objet entre différents sites d'expérimentation, à l'intérieur desquels ont lieu des interactions menant ou non à la transformation de l'objet. C'est une méthode utile pour étudier un « mouvement d'associations », suivant le règlement des controverses qui entoure la construction d'un objet. Le but de l'ANT est de construire un acteur-réseau, c'est-à-dire de rendre compte de la série d'acteurs qui participent à la transformation de l'objet étudié, voire s'accordent quant à son état de nature.

Ce que l'ANT entend par la notion d'acteur, présente dans le concept d'acteur-réseau, c'est, selon Latour (2005), une cible en mouvement : « *An « actor » in the hyphenated expression actor-network is not the source of an action but the **moving target** of a vast array of entities swarming toward it* » (p.46). L'acteur peut ainsi être confondu avec l'objet en construction, ou l'entité non humaine circulant d'un site de construction à un autre, au sein d'un acteur-réseau en train de se constituer. Pour éviter toute confusion, je réserve la notion d'acteur à une entité humaine qui participe à la construction de l'objet. Le concept d'acteur-réseau, pour sa part, fait référence à un phénomène plus large. C'est en fait le principal outil de la démarche d'observation.

Un acteur-réseau est une « *string of actions* » ou une série d'acteurs se comportant en médiateurs. Un acteur-réseau est constitué d'un « *flow of translations* » (p.132), d'un courant d'activités de traductions de l'objet. Chaque **acteur** d'un acteur-réseau mène

une opération de traduction. Il opère une transformation de l'objet qu'il véhicule. Il transforme un énoncé à propos de son état de nature en un autre énoncé compréhensible pour d'autres acteurs. Un acteur fait ainsi agir d'autres acteurs dans un sens imprévu et son opération de traduction mène à une bifurcation de la trajectoire de l'objet.

A good ANT account is a narrative or a description or a proposition where all the actors *do something* and just don't sit there. Instead of simply transporting effects without transforming them, each of the points in the text may become a bifurcation, an event, or the origin of a new translation. As soon as actors are treated not as intermediaries but as mediators, they render the movement of the social visible to the reader. A text, in our definition of social science, is thus a test on how many actors the writer is able to treat as mediators and how far he or she is able to achieve the social. (p.128)

Un **réseau** est une notion utile pour saisir la réalité sous étude. « *So, network is an expression to check how much energy, movement, and specificity our own reports are able to capture. Network is a concept, not a thing out there* » (p.131). La réalité observée est faite de « *traces left behind by some moving agent* » (p.132).

Pour observer la transformation d'un objet, il faut noter « la **différence entre le réseau de départ et le réseau d'arrivée** », c'est-à-dire le réseau qui se forme et dont la formation laisse des traces suivant le règlement d'une controverse à propos de la nature de l'objet. Un réseau peut par exemple associer différents acteurs qui s'entendent pour adopter un même cadre de référence ou un langage commun pour discuter de l'état de nature de l'objet.

3.4.2.3 La notion de controverse

Dans le langage de la sociologie de l'innovation, une controverse est un désaccord, une **dispute à propos d'un énoncé sur un fait** (Latour et Woolgar, 1979). C'est un débat à connotation technique (Latour, 2005). Prenant la science comme champ d'étude de l'innovation, Latour et Woolgar (1979) constatent que l'« activité scientifique ne porte pas « sur la nature » des choses, c'est plutôt une lutte acharnée

pour construire la réalité » (p.262). Tenir compte des controverses, c'est postuler que l'innovation peut être porteuse de conflit social. Les acteurs peuvent s'associer par rapport à un objet, tout en n'étant pas d'accord quant à la manière de résoudre la controverse. Des acteurs, du point de vue de l'ANT s'associent en stabilisant des controverses, des problèmes qu'ils cherchent à résoudre à propos de l'objet – une telle vision de l'association n'est pas étrangère à l'idée de coopération au sens de Friedberg (1993), à savoir une coopération pouvant s'avérer conflictuelle (p.255), mais supportée par l'interdépendance entre les acteurs par rapport au problème commun qu'ils cherchent à résoudre de même que par la régulation à la base de leur négociation.

Ce qui importe pour l'ANT, ce n'est pas l'affrontement entre des intérêts divergents, c'est l'objet commun qui anime des conceptions et points de vue divergents entre des acteurs. En retraçant le mouvement de telles associations, l'ANT permet ainsi de s'intéresser aux solutions que les acteurs découvrent chemin faisant, en réglant les différentes controverses. Les controverses sont par exemple suscitées par l'**ambiguïté** des termes utilisés par les acteurs pour désigner les choses. Dans le cas du concept d'agence, une croyance est émise : la performance dépend de l'autonomie de gestion. Le concept proposé défend également le contraire : la performance de l'agence dépend d'un contrôle exercé sur la gestion (responsabilisation par rapport à des résultats). De l'ambivalence d'une croyance peut surgir une controverse et, éventuellement, un accord ou une convention entre les acteurs à propos de l'état de nature de l'objet.

De ce point de vue, celui de l'ANT, ce qui importe, ce n'est pas la relation sociale, ce ne sont pas les enjeux derrière le discours à propos de l'objet, ce n'est pas ce que l'un gagne et que l'autre perd lorsqu'une conception prévaut ou qu'une solution au problème commun est retenue plutôt qu'une autre. Ce qui importe, c'est l'objet en construction. Ce dernier peut soulever la controverse, mais il ne disparaît pas pour autant derrière les intérêts des acteurs qui se disputent à son sujet. La conception d'un

objet n'est pas un paravent utile pour brouiller les enjeux poursuivis par un acteur. Comme nous le verrons plus bas, l'analyse stratégique entretient un point de vue différent à cet égard, sans être inconciliable pour autant. Avant, il nous faut préciser ce que l'ANT entend par la notion d'accord (aussi appelée convention).

3.4.2.4 La notion d'accord ou de convention

Dans l'esprit de la sociologie de l'innovation, une controverse peut être résolue. Il peut y avoir un « accord » entre des acteurs quant à la force d'un énoncé, la crédibilité d'un argument. Des acteurs, membres d'un réseau, s'entendent ainsi sur une certaine rationalité à propos de l'objet. L'accord dicte l'état de nature d'un fait et pas le contraire, comme le soulignent Amblard et coll. (1996) :

une découverte scientifique, une innovation technologique et par extension toute forme de changement ne peuvent pas se comprendre dans sa réussite ou son échec à partir de ses propriétés propres. C'est le cheminement dont il a été l'objet qui permet de saisir ce dont il est porteur. Un fait lorsqu'il est créé devient une boîte noire qui ne donne rien à voir d'elle-même. Pour l'analyser, il convient soit de le suivre en train de se faire, soit de l'ouvrir et de reprendre les controverses qui l'ont précédé; ce sont elles qui portent le sens et le contenu du fait. Recourir, de façon générale, à un état du social ou de la société pour saisir les conditions à partir desquelles le fait s'est stabilisé revient à inverser l'ordre de la compréhension. Ce n'est pas l'état de nature qui dicte la clôture d'une controverse autour d'un fait, d'une découverte, d'un changement, mais **l'accord sur le fait qui dicte l'état de nature**; de même, ce n'est pas l'état d'une société qui dicte l'accord entre acteurs, mais l'accord qui stabilise la société et, ce faisant, la dicte. (p.137)

Un accord repose sur un processus social. Il peut résulter d'une alliance, de la formation d'un **réseau pour supporter un énoncé**. C'est par lui qu'un accord survient entre des acteurs quant à la valeur d'une découverte scientifique ou d'une innovation. Il importe par conséquent de ne pas oblitérer la dimension sociale d'un accord. Ce dernier lie des acteurs. La notion de convention est pertinente pour faire ressortir cette dimension.

La notion de convention est analogue à celle d'accord, mais elle ajoute l'idée de règle sociale. Empruntée aux travaux d'économistes néo-institutionnalistes, la notion de

convention désigne « un type particulier de règle » **favorable à la coordination et à la coopération** entre des personnes d'un même champ social (un marché, une entreprise, une organisation).

La notion de convention [...] renvoie [...] à une règle d'accord, quelle que soit la nature de celui-ci. Ce qui est convention, explicite ou non, désigne une forme de coordination des actions que les personnes s'entendent à reconnaître comme juste au moins provisoirement. En ce sens, on peut considérer que la convention n'est qu'un type particulier de règle. Une convention est une règle de référence, un modèle d'accord, alors que, pour les sociologues de l'organisation, la règle peut aussi caractériser des formes d'action et des relations de désaccord. (Amblard, et coll., 1996, p.112)

Selon Leblebici et coll. (1990), une convention est liée à un *pattern* récurrent d'interactions observables dans un champ interorganisationnel, qui n'est pas directement soumis à un processus coercitif ou normatif⁵⁵. Une convention, c'est un mécanisme dynamisant (« *triggering mechanism* »). Lorsqu'elle prévaut, elle incite à l'échange, autrement bloqué ou inexistant entre des acteurs. Une convention **résout un problème d'échange entre des partenaires interdépendants**. Elle apporte par exemple des réponses quant à la manière de transiger un bien et la valeur d'une telle transaction. « [...] *they [conventions] gain their force through the expectations participants have for each other's actions* » (p.342). Une convention peut devenir une pratique instituée, « *by acquiring a normative character, when sustained through some form of legitimacy* » (p.342).

Une convention peut être un « accord profond », ou « à moitié conscient » (Friedberg, 1993, p.273-274). Elle porte alors sur un présupposé de base, une croyance fondamentale, quant à la nature des choses en milieu organisationnel (le temps, l'espace, les relations humaines, etc.), et elle est jugée utile à l'échange entre des acteurs, à leur coopération. Une convention, quelle que soit sa profondeur, n'élimine cependant pas pour autant le conflit; le pouvoir, comme nous le verrons plus bas, est consubstantiel à toute coopération – Friedberg (1993) préfère d'ailleurs l'expression

« coopération conflictuelle » à celle de « coopération » (Crozier et Friedberg, 1977) pour rendre compte de toute relation d'échange entre des acteurs.

Bien que la controverse prime, selon Latour, il faut le souligner, la résolution d'une controverse est un processus politique. Des **enjeux** peuvent être sous-jacents à une controverse – la dispute entre des rationalités ou expertises différentes masque des intérêts divergents, voire un rapport de pouvoir (Foudriat, 2005, p.209-217). Une controverse ne se déroule pas en vase clos, c'est un phénomène relationnel. Elle met en relation plusieurs acteurs qui défendent des points de vue différents sur un même objet, un même fait. Ils le font car ils tentent d'influencer la prise de décision, l'accord sur un énoncé, et ainsi prioriser leur propre point de vue; ils défendent leur manière de voir les choses et de faire les choses. En fournissant des « raisons idéologiques », les acteurs émettent des énoncés vraisemblables et en apparence justes à propos de la réalité organisationnelle. Ils laissent croire qu'ils agissent « au nom d'une volonté désintéressée » (p.217). Mais il n'en est rien. « Leurs jugements correspondent à des perceptions stratégiques » (p.203). En débattant, les acteurs opposent des « interprétations stratégiques » : leurs discours brouillent et camouflent « la logique de l'intérêt ». « Dans les jeux stratégiques qui les opposent les uns aux autres, les acteurs n'ont pas intérêt à dévoiler ce qui fonde leurs revendications et leurs prises de position » (Foudriat, 2005, p.217).

En somme, les acteurs peuvent en arriver à un accord plus ou moins profond, mais c'est à la suite d'un conflit par rapport à des ressources (ou comportements) qu'ils s'échangent. Un *pattern* d'interaction peut exister de manière relativement stable dans le temps. Un tel *pattern* traduit la présence d'interactions sociales inscrites dans la durée et repose sur une norme sociale partagée par des acteurs. Tout acteur peut néanmoins à tout moment se dégager une marge de manœuvre face à une norme sociale (règle, valeur, croyance, etc.), peu importe son niveau de généralité (Friedberg, 2005). Autrement dit, une telle norme ne signifie pas l'arrêt d'un jeu de

pouvoir, elle peut même fournir un cadre au développement de l'action (Friedberg, 1993, p.273). Une contrainte, il faut le souligner, ne pourra jamais « fermer » définitivement un jeu de pouvoir. « Celui-ci reste toujours ouvert » (Crozier et Friedberg, 1977, p.115).

De plus, un accord ne chasse pas le pouvoir. L'accord porte sur le **cadre** dans lequel le jeu de pouvoir se développe et il faut voir comment les acteurs tentent de transformer les « objets et l'agencement de la situation pour structurer l'épreuve en leur faveur » (Friedberg, 1993, p.265). L'objet que les acteurs construisent est aussi porteur d'une structure sociale : en construisant l'objet, les acteurs sont conscients qu'ils participent à la construction d'un contexte pouvant ensuite influencer sur leurs relations, leurs positions respectives (exprimées en termes de ressources, contraintes et enjeux). Il ne faut pas oublier ce qu'il y a de stratégique dans la position défendue par un acteur à propos d'un fait, derrière la « vision idéaliste » qu'il défend. « En quoi cette solution l'avantage-t-elle par rapport à d'autres solutions possibles qu'il ne défend pas ? » (Foudriat, 2005, p.210).

Pour cette raison, pour comprendre comment une controverse est stabilisée puis résolue, on ne peut passer sous silence les rapports de pouvoir. Il importe par conséquent de préciser des notions (acteur, stratégie, enjeu et système d'action) propres à l'analyse stratégique⁵⁶ et utiles pour mieux saisir la dynamique sociale qui anime la formulation d'un accord entre des acteurs à propos d'un fait.

3.4.2.5 La notion d'acteur

Selon Crozier et Friedberg (1977, p.42), « même dans les situations les plus extrêmes », toute personne possède une certaine marge de manœuvre qu'elle peut utiliser pour défendre ses intérêts et « pour battre le système ». « Cela signifie qu'il n'y a pas d'acteur sans marge de manœuvre » (Dupuis, 1998, p.292). Un acteur est une personne ou un groupe qui agit de manière stratégique, avec l'intention d'influencer le comportement d'un autre acteur. Un acteur participe par son

comportement à la structuration d'un champ d'action (Friedberg, 1993). Les acteurs sont soit individuels, soit collectifs (Dupuis, 1998, p.292; Dupuy, 1998, p.128). Lorsque leurs intérêts convergent, les acteurs peuvent former une alliance (ou devenir un acteur collectif). Lorsque leurs intérêts sont divergents, les acteurs peuvent s'affronter.

L'acteur est considéré, ici, comme un individu ou un groupe qui agit de manière rationnelle : son comportement est orienté en fonction d'un but qu'il cherche à atteindre ou d'une finalité qu'il s'est donnée (Dupuy, 1998, p.130). L'acteur cherche une solution à un problème ou une situation qu'il juge problématique. La solution implique une relation avec autrui. Un acteur agit de manière intentionnelle ou dans le sens de ses intérêts. Ces derniers ne correspondent pas nécessairement à ceux d'autrui. La rationalité d'un acteur est forcément limitée et contingente, enchâssée dans un contexte organisationnel particulier (Crozier et Friedberg, 1977, p.54) qui distribue inégalement des ressources, des contraintes et des enjeux. L'acteur est également rationnel en fonction du « système » dans lequel ses intérêts, ses choix et ses calculs s'insèrent, c'est-à-dire du « réseau d'interdépendance entre acteurs, qui entrent en relation autour de la même question » (Dupuy, 1998, p.130) ou du même problème à résoudre.

Les acteurs ont des intentions et poursuivent des buts. Ils développent des stratégies pour les atteindre. Ils ne subissent pas passivement les désirs d'autrui; ils cherchent à influencer le comportement de quelqu'un d'autre et le cours des choses. Ils poursuivent des objectifs spécifiques, par exemple, la transformation d'une organisation dans un sens particulier.

Pour rendre compte d'un acteur exerçant de l'influence, à comparer avec un acteur qui n'en exerce pas, Latour (2005, p.39), distingue les acteurs « **médiateur** » et « **intermédiaire** ». Un médiateur exerce une influence en opérant la traduction d'un énoncé; il fait faire quelque chose à quelqu'un d'autre qui ne l'aurait pas fait autrement. Un médiateur est à la source d'une transformation significative au sein

d'un réseau d'acteurs – il est membre d'un acteur-réseau. Un intermédiaire a un comportement routinier, il ne fait que transporter de l'information d'un lieu à un autre, sans que celle-ci soit transformée ou traduite.

Le pouvoir réel de l'acteur, l'influence qu'il exerce, doit toutefois être compris en relation. Le pouvoir « *c'est une relation d'échange, donc de négociation [...]* » (Crozier et Friedberg, 1977, p.66). Pour avoir du pouvoir, l'acteur, même médiateur, doit accepter un compromis, il doit satisfaire minimalement les intérêts d'un autre acteur, participant à ladite relation. « Un acteur ne peut exercer du pouvoir sur les autres et les « manipuler » à son profit qu'en se faisant « manipuler » en retour et en les laissant exercer du pouvoir sur lui » (p.104).

3.4.2.6 La notion de stratégie

La stratégie d'un acteur, c'est le « concept central » de l'analyse stratégique (Crozier et Friedberg, 1977, p.55). La notion de stratégie traduit le caractère actif de l'acteur et rend compte de sa rationalité. Le comportement d'un acteur doit « s'analyser comme l'expression d'une stratégie rationnelle visant à utiliser son pouvoir au mieux, pour accroître ses « gains », à travers sa participation à l'organisation » (p.91).

La stratégie d'un acteur est un ensemble de comportements orienté en fonction d'un enjeu. Un comportement stratégique vise à influencer le comportement d'un autre acteur, pour lui faire faire ce qu'il n'aurait pas fait autrement (voir Dahl, 1957, cité par Crozier et Friedberg, 1977, p.65, note 3). La notion de stratégie traduit aussi l'idée de choix propre à l'acteur par rapport à un contexte organisationnel donné; par son comportement stratégique, l'acteur manifeste sa marge de manœuvre, sa capacité d'action, sa capacité d'influencer quelqu'un d'autre.

Il n'en demeure pas moins que la stratégie est rationnelle par rapport à un contexte d'action, des contraintes que l'acteur subit et qui diminuent sa marge de manœuvre. Il agit stratégiquement pour faire tomber de telles contraintes (formelle ou informelle). Il vise, par le biais de sa stratégie, à changer un contexte de relations inégalitaires,

privilégiant les ressources d'un autre acteur. La stratégie d'un acteur est aussi rationnelle par rapport aux ressources qu'il possède, pour tenter d'augmenter sa marge de manœuvre, et aux occasions qui se présentent à lui pour mobiliser ses ressources.

La stratégie d'un acteur ne peut réellement être comprise que par rapport au comportement d'autres acteurs et à leurs stratégies propres (Crozier et Friedberg, 1977, p.56). Chaque acteur développe sa stratégie, mais « ces stratégies sont liées les unes aux autres, ne se comprennent que les unes par rapport aux autres, et non isolément » (Dupuy, 1998, p.124). La stratégie d'un acteur est rationnelle par rapport au jeu de pouvoir, ou au « système d'action » (voir plus bas), qui articule et intègre les stratégies des différents acteurs. « Le joueur reste libre, mais il doit, s'il veut gagner, adopter une stratégie rationnelle en fonction de la nature du jeu et respecter les règles de celui-ci » (Crozier et Friedberg, 1977, p.113). En ce sens, une stratégie est toujours minimalement axée sur une certaine coopération. C'est un comportement participant à une négociation. La stratégie doit donc viser à satisfaire des intérêts pourtant divergents de ceux de l'acteur qui la met en œuvre – sinon, il n'y a tout simplement pas de jeu de pouvoir, ni de stratégie possible.

La stratégie repose sur la maîtrise de ressources ou ce qu'un acteur peut mobiliser dans l'action, utiliser dans ses relations avec les autres pour imposer son but, son choix, ses désirs, ses préférences, son point de vue, etc. Une ressource est ce sur quoi l'acteur exerce un contrôle et qu'il peut utiliser pour alimenter une stratégie. C'est aussi ce qui est susceptible de devenir un objet d'intérêt pour les autres (Dupuy, 1998, p.303). C'est sa compétence, une expertise, un savoir, de l'information qu'il possède, un budget dont il a la responsabilité. Un acteur stratégique mobilise une ressource qui correspond à une contrainte pour l'adversaire, une vulnérabilité. Il contrôle une zone d'incertitude cruciale pour l'organisation qu'il monopolise à son profit (Crozier et Friedberg, 1977, p.79). Il connaît par exemple une solution à un problème pour lequel il y a un déficit de rationalité dans une organisation, où la

coordination entre des activités est rendue problématique parce qu'il n'existe pas de règle formelle à ce sujet. La solution créative de l'acteur est néanmoins nécessaire au fonctionnement de l'organisation et l'acteur s'en trouve avantage dans ses relations avec d'autres acteurs qui dépendent de lui pour réaliser leur propre travail, mettre en œuvre leur propre stratégie (Foudriat, 2005, p.166-167).

Une ressource ne donne pas nécessairement du pouvoir à l'acteur qui la possède. Elle doit être pertinente. Une ressource peut devenir pertinente dans la mesure où l'adversaire en est dépendant. Elle devient un atout dans un contexte où elle peut être mobilisée. Les ressources virtuelles sont multiples. Elles deviennent réelles lorsqu'elles sont mobilisées dans l'action de manière efficace. La stratégie de l'acteur est par ailleurs limitée par des contraintes : des contraintes formelles (loi, règle organisationnelle, politique, etc.) et des contraintes informelles liées à la dépendance face aux autres (norme de comportement, règle du jeu tacite, etc.). Elle est aussi limitée par la dépendance à l'égard d'un autre acteur, qui contrôle lui-même une zone d'incertitude cruciale pour son propre comportement. L'acteur cherche à obtenir d'autrui « un comportement dont dépend sa propre capacité d'action » (Crozier et Friedberg, 1977, p.69).

Dupuis (1998, p.302-303) observe trois grands types de stratégie, plus ou moins ouvertes aux intérêts d'autrui :

- La collaboration : participer à une alliance, former un acteur collectif, lorsque les intérêts convergent.
- L'affrontement : entrer en conflit avec l'autre perçu comme un adversaire, par exemple lorsque les intérêts de chacun sont divergents.
- La négociation : tenter d'arriver à un compromis avec l'autre ou collaborer, mais à certaines conditions.

Les stratégies d'acteurs s'articulent par le biais des interactions sociales, d'une « négociation » (au sens d'une relation sociale), lorsque les acteurs sont en situation

d'interdépendance et qu'ils le reconnaissent. Sinon, ils demeurent dans une relation d'indifférence (Dupuis, 1998, p.302). Comme nous le verrons plus bas, tout système d'action, lorsqu'il existe, est plus ou moins axé sur la négociation entre des acteurs.

3.4.2.7 La notion d'enjeu

Les rapports de pouvoir se nouent autour d'enjeux (Crozier et Friedberg, 1977, p.81). Le but d'un acteur peut devenir un enjeu lorsqu'il se heurte à la résistance d'un autre acteur. Un enjeu, c'est une ressource que peut gagner ou perdre un acteur. C'est la marge de manœuvre qu'il cherche à obtenir et qui est sous le contrôle d'un autre acteur. « Les ressources peuvent être un enjeu dans la mesure où leur contrôle assure à un acteur un plus grand pouvoir sur les autres » (Dupuis, 1998, p.308). Un enjeu, c'est tout ce qu'un acteur peut gagner ou perdre dans un jeu de pouvoir. C'est ce pour quoi des acteurs s'associent ou s'affrontent. « L'enjeu peut ainsi se repréciser comme un *moyen* dont plusieurs acteurs ont simultanément besoin pour poursuivre chacun sa stratégie particulière et pour la maîtrise duquel il y aura donc compétition » (Crozier et Friedberg, 1977, p.81, note 29).

Les enjeux sont divers et leur nature dépend de la situation. Ils peuvent être d'ordre matériel (allocation de ressources, budget), décisionnel ou informationnel. Selon Dupuis (1998), les enjeux peuvent également être symboliques (marques de reconnaissance, signes distinctifs) et culturels (valeurs, normes et représentations sociales).

L'enjeu, lors d'un processus de transformation organisationnelle, ne se réduit pas à la mise en œuvre d'un simple artefact (par exemple, un outil de gestion), pour reprendre la terminologie de Schein (1985). Il touche les valeurs et croyances fondamentales qui sont à la source de l'identité des personnes, de leur sentiment d'appartenance à une organisation et « de la prise de conscience de [leur] existence en tant que collectivité » (Dupuis, 1998, p.337). Lorsqu'un enjeu est culturel, il porte sur un **présupposé de base** (« *basic assumption* ») ou théorie en usage (Schein, 1985, p.21).

Une croyance, un cadre de référence, une vision du monde organisationnel est alors en jeu. Une manière de résoudre un problème, que l'on prend graduellement pour acquise en raison de son efficacité, est questionnée. Une nouvelle solution à un problème usuel peut faire l'objet d'une controverse, parce qu'elle met en cause une ancienne conception des choses, une hypothèse à propos de l'état de nature d'un objet.

Une telle croyance, traitée comme la réalité elle-même, correspond aux représentations et conceptions défendues par des acteurs et qu'ils ne sont pas prêts à négocier. Ils la brandissent à la manière d'une contrainte fondamentale et tentent de l'imposer. Dire qu'un présupposé de base est en jeu, c'est concevoir que celui-ci peut tout de même être transformé, qu'il est contingent parce qu'il correspond à un « construit politique »⁵⁷.

3.4.2.8 La notion de système d'action

Les stratégies d'acteurs doivent être comprises dans une logique systémique. Un système d'action est composé d'acteurs interdépendants, dont les comportements stratégiques sont opposés, mais en relation. Aussi, les acteurs forment un « système d'action » sur la base de leurs interactions, « pourvu que ces interactions aient un certain caractère de stabilité » (Dupuy, 1998, p.129). « [...] les interactions entre acteurs se rejouent en permanence avec des comportements homologues » (Foudriat, 2005, p.167) autour de problèmes que les acteurs cherchent à résoudre socialement.

Aussi un système d'action est-il pourvu d'une régulation. « Celle-ci reflète une règle de jeu cachée qui « définit » la nature des marchandages acceptables entre les acteurs ainsi que les seuils de rupture de l'équilibre précaire entre les stratégies des uns et des autres » (Foudriat, 2005, p.167). Tout jeu de pouvoir suppose en fait une certaine réciprocité. Pour qu'un acteur puisse avoir du pouvoir, il doit « continuer le jeu », « en satisfaisant au moins partiellement les attentes des autres à son égard, c'est-à-

dire en contrôlant, au moins partiellement, ce qui constitue « sa » source d'incertitude. C'est donnant-donnant » (Crozier et Friedberg, 1977, p.104).

C'est ainsi qu'un système d'action permet l'échange entre des acteurs et un minimum de coopération nécessaire à la survie de l'organisation, en dépit des effets pervers, ou dysfonctionnements, associés à un jeu de pouvoir. « La règle de jeu permet donc l'intégration des comportements individuels et rend possible, pour l'organisation, l'atteinte de ses objectifs, même si le résultat n'est pas tout à fait conforme à celui prédit par le système formel » (Foudriat, 2005, p.167).

La règle du jeu d'un système n'est pas écrite; elle est contingente. « La règle qui régit la coopération entre acteurs autour de problèmes qui les affectent est un « construit ». Elle est le produit des arrangements entre ces acteurs » (Foudriat, 2005, p.167). Selon cette conception, l'organisation apparaît comme « un construit d'acteurs autour d'une règle de jeu contingente » (Foudriat, 2005, p.167). Par conséquent, toute règle du jeu peut être changée et transformée par les acteurs concernés, comme le précise Foudriat (2005) :

Les règles de jeu constituent elles-mêmes un enjeu pour tous les acteurs. Du fait que, dans le jeu, certains « gagnent » moins que d'autres, les « perdants » chercheront à transformer le jeu dans un sens plus favorable à leurs intérêts. Pour cela, ils se saisiront de toutes les opportunités qu'ils percevront pour acquérir de nouveaux atouts [...] et expérimenter de nouvelles stratégies. Ainsi, parce que la distribution des ressources entre les acteurs n'est pas immuable et qu'il existe de nombreuses zones d'incertitude, les règles de jeu sont la conclusion toujours provisoire, précaire et problématique de l'épreuve de force que constituent les jeux d'acteurs. (p.168)

Poussant la notion de système d'action un peu plus loin, Crozier et Friedberg (1977) adoptent la notion de **système d'action concret** pour rendre compte d'un jeu qui intègre d'autres jeux :

un ensemble humain structuré qui coordonne les actions de ses participants par des mécanismes de jeux relativement stables et qui maintient sa structure, c'est-à-dire la stabilité de ses jeux et les rapports entre ceux-ci, par des mécanismes de régulation qui constituent d'autres jeux. (p.286)

En fait, Crozier et Friedberg (1977) postulent « l'existence nécessaire d'un *jeu* qui permet de coordonner les stratégies opposées de partenaires en relation, de la nécessité d'un système *contenant* pour rendre possibles les conflits, négociations, alliances et jeux entre les jeux *contenus* dans cet ensemble » (p.244). Il n'en demeure pas moins que tout jeu de pouvoir ou système d'action peut faire l'objet d'une transformation. Réfléchir en termes de système d'action permet même « de comprendre comment le changement peut surgir de l'interaction elle-même » (p.121), entre les acteurs membres d'un même réseau, formé autour de problèmes communs. Incidemment, tout changement ou transformation d'un système d'action ne peut s'accomplir « que grâce à l'intervention d'un autre système d'action concret » (Crozier et Friedberg, 1977, p.303) – nous verrons plus bas que l'interaction seule ne suffit pas, qu'il faut la situer dans un mouvement d'associations. Dans tous les cas, la régulation d'un système d'action doit être découverte.

À ce stade-ci, il importe de préciser le sens du terme **régulation**. Dupuis (1998), paraphrasant Reynaud (1989), définit la régulation sociale de la manière suivante :

La regulation, c'est [...] à la fois « le processus de création, de transformation ou de suppression des règles » (Reynaud, 1989, p.31) et la gestion et le maintien de ces règles comme système (*ibid.*, p.35-37), ce qui permet finalement l'action collective, celle d'un groupe (*ibid.*, p.70). (Dupuis, 1998, p.313)

À la suite de Reynaud, Dupuis (1998) identifie **trois modes de régulation** possibles d'un système d'action :

- La **régulation de contrôle**, « c'est, par exemple, celle de la direction et de l'encadrement dans [l'organisation]. Il s'agit des règles et de la structure mises en place pour diriger et surveiller l'exécution du travail par les employés. Elle est en quelque sorte extérieure aux individus et aux groupes sur qui elle s'exerce, au sens où les règles sont imposées par d'autres » (p.314).

- La **régulation autonome** « provient de ceux qui effectuent le travail au quotidien [...]. Il s'agit des règles qu'élaborent progressivement, à travers des expériences partagées et régulières, un groupe d'acteurs » (p.314).
- La **régulation conjointe** « naît de la rencontre de la régulation de contrôle et de la régulation autonome [...]. [...] c'est la négociation des règles qu'un groupe impose à un autre [régulation de contrôle] en tenant compte des règles propres à ce groupe [régulation autonome] » (p.314 et 315).

Lorsqu'un mode de régulation est observable dans une organisation, c'est qu'il est dominant – stratégiquement parlant. Par exemple, une régulation de contrôle domine dans le cas d'un cercle vicieux, ou mode de fonctionnement, bureaucratique, entraînant l'organisation vers de plus en plus de rigidité réglementaire et de centralisation de la prise de décision (voir Crozier, 1963), c'est-à-dire en l'occurrence d'une inefficacité croissante des règles (Reynaud, 1989). Une telle domination se construit cependant sur la base d'une relation avec un autre mode de régulation, concurrent, de type autonome, et jouant en faveur d'une décentralisation de la prise de décision. En d'autres situations, lorsque le jeu de pouvoir avantage, par exemple, le détenteur d'un savoir technique (voir Saisaulieu, 1997, p.283), le système d'action est régulé par le biais d'une régulation autonome; il occulte pour ainsi dire la présence concurrente d'un autre mode de régulation, de contrôle, et porté par les dirigeants.

Dans tous les cas, **la transformation d'un système d'action porte sur la transformation de son mode de régulation dominant**, c'est-à-dire qu'elle vise un rééquilibrage en faveur de l'un ou l'autre des modes de régulation (régulation conjointe, régulation de contrôle ou régulation autonome). Cela dit, et comme le cas sous étude le révèle, en situation de transformation, il faut demeurer ouvert à l'émergence possible d'autres modes de régulation, plus « fluides » et dynamique (voir Alter, 1996).

Comme on l'a vu, pour comprendre comment opère concrètement la mise en œuvre de l'agence, il faut **donner de l'importance au facteur temps**. Il faut voir comment les choses évoluent en fonction des circonstances et des rapports de pouvoir entre les acteurs. Or, ni l'ANT ni l'analyse stratégique ne proposent de notion utile pour saisir un processus dans le temps. Par conséquent, il faut se forger une notion, celle de trajectoire stratégique, pour saisir le processus de mise en oeuvre, comme je vais le préciser ci-après.

3.4.2.9 La notion de trajectoire stratégique

La trajectoire stratégique d'une agence est une série d'actions orientée en fonction d'une cible mouvante (« *moving target* »). C'est le chemin emprunté par une organisation au cours du processus de transformation d'une unité administrative (point de départ) en agence (cible). Une trajectoire sous-tend une dynamique sociale. Elle est animée par les interactions qui se déroulent dans le temps entre les acteurs qui participent au processus de mise en œuvre de l'agence.

Aussi le point d'arrivée de la réforme (agence) peut-il varier en raison des actions commises par les acteurs et des éléments du modèle d'agence concrètement visés et implantés (outils, pratiques, concepts, idées de gestion). La trajectoire d'une agence n'est pas linéaire, elle peut être marquée par des allers-retours, des bifurcations soudaines. Toute trajectoire est animée par des tensions et conflits, des controverses et des enjeux à propos de la cible à atteindre. Tout au long de la trajectoire de transformation, un accord entre les acteurs concernés peut sceller l'état de nature de l'agence, en proposant une solution aux controverses et enjeux soulevés et stabilisés. La trajectoire de l'agence ne stoppe pas pour autant; elle devient moins erratique.

Une **trajectoire est dite stratégique** car elle suppose des intentions, des intérêts et des préoccupations d'acteurs, pouvant diverger de ceux d'autres acteurs. Les acteurs concernés développent un discours particulier, soit pour défendre la stratégie adoptée,

soit pour la dénoncer. Les acteurs justifient ainsi leur choix stratégique, la voie empruntée. Une trajectoire stratégique tend en fait à se confondre avec le déploiement d'une stratégie organisationnelle particulière, orientée en fonction de gains par rapport aux acteurs concernés, par exemple, ceux qui appartiennent à l'organisation d'attache dans laquelle l'agence s'insère.

Toute trajectoire sous-tend un **système d'action**. La trajectoire dessinée par une agence est animée par une négociation qui se déroule dans le temps entre les acteurs concernés. Toute trajectoire représente par conséquent un état de compromis. D'autres chemins auraient pu être empruntés en cours de route, mais ils ont été mis en retrait pendant le processus de mise en œuvre de l'agence. Aussi une trajectoire est-elle animée par une dynamique sociale; des acteurs y amplifient leur pouvoir au détriment de celui d'autres acteurs porteurs d'une vision différente des choses. La cible atteinte, en termes d'agence, reflète donc également un compromis, négocié dans le temps.

Une trajectoire d'agence est caractérisée par une capacité plus ou moins grande **d'associer tous les acteurs par le biais de conventions**. Aussi le compromis atteint avec une trajectoire stratégique est-il plus ou moins satisfaisant selon les acteurs. Toute trajectoire, de manière paradoxale, sert ainsi d'assise au développement graduel d'une position stratégique adverse. Elle incite en effet les acteurs insatisfaits à agir pour transformer le jeu de pouvoir dans le sens contraire du thème stratégique initial. Le cas échéant, l'agence bifurque de sa trajectoire initiale pour emprunter une autre trajectoire stratégique sous l'influence des acteurs qui la défendent.

3.5 Conclusion à propos de l'objet et du cadre de compréhension de la recherche

Pour saisir le processus de mise en œuvre de l'agence exécutive et la transformation de l'organisation publique, la recherche adhère au paradigme constructiviste, postulant que la réalité est construite socialement. La recherche entend faire part de la

formation d'un acteur-réseau à travers la résolution des controverses suscitées par la mise en œuvre de l'agence exécutive et des rapports de pouvoir qui l'animent. Pour y arriver, la recherche opère la juxtaposition de deux cadres heuristiques (l'ANT et l'analyse stratégique) qui, pris isolément, restent incomplets. De tels cadres proposent des approches complémentaires, considérant qu'ils mettent l'accent sur une dimension particulière de la réalité organisationnelle.

D'après Latour (2005), une bonne analyse retrace un « *set of relations defined as so many translations* » (p.129). L'ANT donne cependant peu de prise sur la dynamique sociale qui anime une activité de traduction; l'acteur médiateur demeure relativement isolé. Or, l'influence, le pouvoir, l'action proprement dite, se développent en relation (Crozier et Friedberg, 1977). Il est en effet difficile de passer outre la question des rapports de pouvoir pour comprendre comment se règle une controverse (voir Foudriat, 2005, p.209) et se déploie un mouvement d'associations. L'ANT nous donne des clés pour comprendre le social, attirant notre attention sur la série d'activités, voire la nature de telles activités (opérations de traduction). Elle ne précise cependant pas les outils conceptuels pour aborder les activités en question en termes d'actions. Seule l'analyse stratégique développe une grille d'analyse du pouvoir et permet d'observer comment se déroule la transformation (ou traduction) proprement dite, c'est-à-dire via un système d'action.

L'analyse stratégique raisonne toutefois en termes de régulation et peut paraître inadéquate pour observer comment se déroule concrètement la transformation de l'organisation publique⁵⁸ – à moins de faire intervenir un tiers, extérieur à la relation, ou une conjoncture particulière donnant des atouts à un acteur désirant changer un état de compromis qu'il subit (voir Alter, 1996). Comment rendre compte d'un comportement innovateur, tout en restant enfermé dans le cadre d'un système d'action⁵⁹ particulier ? Toute approche interactionniste postulant un ordre négocié, ce qui inclut l'analyse stratégique, ne peut résoudre un tel problème. Thuderoz (2000) doit par exemple faire l'hypothèse d'une « organisation dynamique » (p.226) pour

rendre compte de la transformation de la règle dans un monde social par ailleurs ordonné.

Revenons à l'ANT. Cette dernière met l'accent sur l'objet qui se meut, qui est au centre des controverses et qui donne lieu à des opérations de traduction. L'ANT postule un mouvement d'associations. Comme l'enseigne Latour (2005), il convient de ne pas chasser l'objet en construction au profit de l'étude exclusive de la construction du lien social. Le déplacement de l'objet d'étude vers le processus de mise en œuvre ne doit pas se faire au détriment de l'agence – la cible qui se meut (« *moving target* »). Il faut accorder de l'importance à l'entité non humaine, en l'occurrence une agence, qui circule **entre** des sites de traduction de manière relativement imprévisible.

L'objet d'étude n'est pas simplement un ordre social⁶⁰. En d'autres termes, le social n'explique pas l'objet d'étude : « *the social has never explain anything; the social has to be explained instead* » (p.97). « [...] *social is not a place, a thing, a domain, or a kind of stuff but a provisional movement of new associations* » (p.238). L'organisation sociale dans une telle perspective devient un simple élément, un « *connector* » permettant l'association entre des éléments qui, eux, ne sont pas sociaux. « [...] '*society*', *far from being the context 'in which' everything is framed, should rather be construed as one of the many connecting elements circulating inside tiny conduits* » (p.4-5). Le travail d'observation consiste à suivre « *a trail of associations between heterogeneous elements* » (p.5), dans le sillage de l'entité non humaine qui se déplace. Selon Latour, c'est donc l'entité qui se déplace qui participe à la construction du social. « [...] *the social cannot be substituted for the tiniest polypeptide, the smallest rock, the most innocuous electron, the tamest baboon. Objects of science may explain the social, not the other way around* » (p.99).

S'il y a construction sociale, l'objet ne peut pas, toutefois, se réduire à l'entité non humaine qui circule. L'étude doit accorder de l'importance à la relation entre les deux, à la relation entre l'acteur et l'agence – mais qui ne peut, soulignons-le, être

saisie que par le biais de l'acteur qui vit la relation, car une entité non humaine, par définition, ne peut pas être interrogée, c'est un objet construit par un acteur, perçu par lui.

Ainsi, c'est en prenant pour objet la relation entre les acteurs et l'agence, tout en accordant de l'importance au facteur temps, à la durée, en postulant que l'objet se déplace, que l'on peut saisir un comportement innovateur, le **passage d'un système d'action à un autre**, sans rester enfermé dans un système d'action particulier. De cette manière, l'on peut observer la transformation de l'organisation publique suivant la mise en œuvre de l'agence.

Pour saisir la durée, il faut réaliser une étude longitudinale du phénomène. Il faut observer dans le temps la circulation d'une agence entre des sites d'expérimentation où elle est interprétée, traduite et transformée en modèle. Il faut de plus situer le mouvement d'associations dans un « contexte », en l'occurrence le processus de mise en œuvre de l'agence exécutive dans la fonction publique québécoise (ou mouvement d'agencification au Québec). C'est ainsi que l'on peut se donner la chance d'observer la **transformation de l'agence dans un même contexte national**. Pour cette raison, la stratégie de recherche privilégiée est une étude de cas longitudinale. Cette dernière fera l'objet du prochain chapitre consacré au design de la recherche.

CHAPITRE 4. LE DESIGN DE LA RECHERCHE

Comme on l'a vu au chapitre précédent, la présente recherche a pour objet la transformation de l'organisation publique suivant la mise en œuvre de l'agence exécutive dans la fonction publique québécoise. La recherche adopte un cadre d'interprétation sociologique pour comprendre comment les acteurs concernés construisent l'agence dans la durée.

Le présent chapitre expose le design de la recherche. Au niveau méthodologique, la recherche prévoit une approche terrain afin de saisir la réalité organisationnelle telle que construite par les acteurs. La stratégie de recherche privilégiée est une étude de cas longitudinale. Elle étudie l'évolution d'un mouvement de création d'agences dans un même contexte national, tout en recherchant le **sens de cette évolution**. La collecte de données est basée sur la méthode ethnographique afin de multiplier les sources de données et d'aborder le terrain sans a priori théoriques. La recherche souscrit aux critères de qualité de la recherche reconnus par les tenants du paradigme constructiviste (plausibilité, fiabilité, corroboration, transférabilité et authenticité).

Le chapitre est divisé en quatre sections : la stratégie de recherche, en l'occurrence une étude de cas longitudinale (4.1); les cinq temps de l'étude (4.2); la méthode d'échantillonnage des sites d'observation (4.3); les diverses sources d'information (4.4); et les critères de qualité ainsi que les enjeux éthiques de la recherche (4.5). La conclusion rappelle les grandes lignes de la recherche.

4.1 La stratégie de recherche

L'étude de cas longitudinale a été choisie comme stratégie de recherche de manière à saisir la mise en œuvre de l'agence dans son contexte, dans toute sa complexité, et pour tenir compte de la dimension temporelle du phénomène sous étude. C'est une stratégie en accord avec le paradigme de recherche constructiviste, privilégiant le point de vue des acteurs qui vivent le phénomène. C'est une stratégie utile pour bâtir

une théorie⁶¹ lorsque le phénomène sous étude a fait l'objet de peu d'efforts de théorisation, comme c'est le cas du mouvement d'agences dans la fonction publique québécoise.

4.1.1 *Étude de cas*

L'étude du mouvement des agences au Québec posait un problème particulier. Il côtoyait en effet des efforts de réforme plus généraux (« opération réalignement », implantation de la gestion par résultats dans l'ensemble de la fonction publique, adoption d'une loi à cet effet) et se déroulait dans des conditions politiques particulières (tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec, programme politique de réduction du déficit gouvernemental dit « déficit zéro »). Saisir le phénomène dans de telles circonstances demandait un effort de « contextualisation » afin de cerner les enjeux associés à la création d'agences comme telle. Selon Yin (1994), l'étude de cas s'avère pertinente lorsque la frontière est floue entre le phénomène étudié et ses conditions d'existence, son environnement, « *its real-life context* ».

Choisir d'étudier un cas plutôt que d'expérimenter sur une *population de cas*, c'est choisir la compréhension riche du cas en question. Appréhender un cas dans sa globalité, sous tous ses aspects, incluant les multiples liens qui peuvent se tisser entre lui et son environnement, c'est ouvrir une porte sur sa complexité (Stake, 1994; Yin, 1994). D'après Eisenhardt (1989), l'étude de cas met l'accent sur la **dynamique propre à un contexte d'action**. L'étude de cas comporte des applications variées (Hlady-Rispal, 2000), une constante demeure : approfondir la réalité d'un cas. La démarche de recherche est inductive, présupposant qu'on ne découvre les régularités que sur le terrain (Wacheux, 1996).

Selon Stake (1994), c'est l'unicité du cas, sa particularité et le fait qu'il soit bien délimité dans l'espace et dans le temps qui fondent la pertinence du choix de l'étude de cas comme stratégie. L'étude de cas constitue le choix d'un objet, ou d'un

phénomène, à étudier. Le chercheur choisit une entité (objet, événement, phénomène) et une unité d'analyse qu'il veut décrire ou explorer ou expliquer (Singleton, 1988). Le mouvement des agences dans la fonction publique québécoise pouvait être circonscrit dans le temps, du moins il avait un début – lorsque la recherche a été amorcée (2000), il n'était cependant pas encore terminé.

Yin (1994) énumère 3 critères d'une situation de recherche favorable à l'adoption de l'étude de cas comme stratégie de recherche :

- les questions posées sont de l'ordre du comment et du pourquoi;
- les comportements du cas étudié ne peuvent être contrôlés;
- le cas est contemporain et accessible.

Le cas québécois de création d'agences répondait à ces trois critères.

En accord avec l'étude de cas, comme stratégie de recherche, la recherche a fait appel à plusieurs sources d'informations (voir plus bas) dans le but de saisir le cas dans toute sa richesse. Sans exclure la cueillette de données quantifiables, les méthodes ou techniques de cueillette de données qualitatives ont été favorisées, comme le préconise l'étude de cas. L'entrevue semi-dirigée a été privilégiée comme première source d'information, tout en n'oubliant pas l'observation participante. L'étude a été complétée à l'aide d'une recherche documentaire. L'étude de cas est en effet une stratégie utile pour trianguler différentes sources de données (Yin, 1994) et accroître la validité du construit (voir plus bas).

L'étude de cas peut être utilisée pour **construire une théorie**, lorsqu'un phénomène est relativement nouveau et n'a fait l'objet que de descriptions ou d'une théorisation incomplète ou jugée insatisfaisante (Eisenhardt, 1989; Hlady-Rispal, 2000). Aussi la démarche de recherche associée à l'étude de cas s'inscrit-elle dans la « tradition constructiviste » (Hlady-Rispal, 2000, p.63).

L'étude de cas est une stratégie de recherche qui, selon Eisenhardt (1989), se combine d'ailleurs très bien avec une théorisation ancrée dans la réalité ou *grounded theory*,

c'est-à-dire la construction d'une théorie à partir de données cueillies sur le terrain (voir Glauser et Strauss, 1967; Strauss et Cobin, 1995).

Au moment d'entreprendre la recherche, en 2000, aucun écrit théorique n'était consacré au mouvement des agences au Québec – le premier article publié où il est question d'une agence date de 2002. La compréhension du cas, la théorisation dont il a fait l'objet, s'est élaborée de manière graduelle, comparative et constante. Au fur et à mesure que l'information a été accumulée et analysée, la compréhension du cas s'est développée, touchant graduellement à tous ses aspects (voir Denzin et Lincoln, 1994). Une comparaison constante a dû être opérée entre les concepts et notions utilisés, et les observations recueillies sur le terrain.

Aussi l'itération a-t-elle été favorisée entre les phases de cueillette de données et d'analyse de ces dernières, pour **développer graduellement un récit plausible** de la réalité organisationnelle observée. Une étape de théorisation ancrée (ou d'interprétation des données) a été réalisée à la suite d'une première cueillette de données (voir Bernier et Vendittoli, 2003). Le recours aux notions de l'analyse stratégique puis de l'ANT a eu lieu lors d'étapes subséquentes d'interprétation des données, afin d'approfondir la compréhension du processus sous étude.

Dès le début de la recherche, en 2000, ma réflexion a été alimentée par les écrits portant sur le concept d'agence exécutive. Les écrits sur le sujet étaient rares et, le cas échéant, la dimension normative ou descriptive prédominait sur la dimension théorique – peu d'études proposaient un cadre théorique et reposaient sur une étude empirique du phénomène. Pour cette raison, une théorisation ancrée s'avérait nécessaire.

4.1.2 Étude longitudinale

J'ai opté pour l'étude de cas longitudinale suivant les prescriptions d'auteurs comme Pettigrew (1978 et 1990) et Möthe et Ingham (2003)⁶². Selon Pettigrew (1990), l'étude longitudinale est pertinente pour trois raisons : 1) lorsque le changement ne

semble pas linéaire; 2) lorsque l'accidentel est aussi déterminant que le planifié quant aux résultats observables : le pouvoir apparaît aussi influent que le design; et 3) lorsque l'implantation d'une réforme doit être dissociée de la formulation de la politique qui lui est associée – comme c'est le cas avec la création d'agences. « [...] *these processes are not viewed as discrete or chronological but as interactive and muddled* » (p.268).

L'étude longitudinale apparaissait, par ailleurs, pertinente pour saisir l'objet d'étude, à savoir un mouvement d'agences ayant cours au moment d'amorcer la recherche (2000). L'étude longitudinale s'avérait également pertinente pour observer une bifurcation de la réforme au sein d'un même contexte national – j'étais en effet sensible, théoriquement parlant, au caractère « local » de tout ordre social (voir Friedberg, 1993). La recherche a documenté la période qui s'étend de 1990 à 2007 : les premières traces d'une réforme administrative axée sur la création d'agences au Québec sont observables en 1990 ; les premières agences ont été créées en 1995, les dernières l'ont été en 2005 et le mouvement des agences s'est estompé de manière définitive en 2007.

Pour ne pas privilégier un découpage théorique du processus étudié, le processus d'implantation a été saisi en fonction des événements auxquels les acteurs donnaient un sens, en accord avec la perspective constructiviste⁶³. La recherche fait donc référence à la terminologie adoptée par les acteurs concernés (« étapes » du « mouvement d'agences », « vagues d'agences », « mort du Forum des agences »).

L'**unité d'analyse** de la recherche n'était toutefois pas l'événement mais le site où un tel événement était construit. La recherche s'intéressait en effet aux différents sites où l'agence subit une opération de traduction, une action de médiation, et qui participaient à la circulation de l'agence au sein du mouvement des agences. De tels sites devenaient des acteurs au sein d'un acteur-réseau, d'un mouvement d'associations.

Comme **unité d'observation**, la recherche a privilégié les rencontres entre les acteurs qui participaient à l'opération de traduction au cours du processus d'implantation. Elles étaient de différentes natures : rencontre informelle, réunion, session de planification, rassemblement, conférence, rituel, etc. Les rencontres mettaient en relation des acteurs et étaient des occasions pour eux d'échanger ou de négocier de l'information, des symboles, des comportements, des ressources, à propos de problèmes qu'ils cherchaient à résoudre, voire de prendre des décisions. C'est lors de leurs rencontres que les acteurs pouvaient devenir des médiateurs et créer des événements, initiant une bifurcation de l'agence (voir Latour, 2005).

Pour accéder à de telles rencontres, la recherche a combiné plusieurs sources d'information – l'étude longitudinale étant cohérente avec l'étude de cas à cet égard⁶⁴. Les « vagues d'entretiens » ont été multipliées pour **épouser les contours du phénomène** sous étude et afin de demeurer en phase avec lui⁶⁵.

4.2 Une étude réalisée en cinq temps

L'étude s'est déroulée entre les années 2000 et 2007. Elle a été réalisée en cinq temps⁶⁶, chacun d'eux reposant sur des méthodes d'enquête variées (voir Tableau 1). Le **temps 1** a servi, en premier lieu, de 2000 à 2001, à **discerner le mouvement des agences** au sein de la réforme gouvernementale portant sur l'implantation de la gestion par résultats. Des entretiens ont été menés auprès de représentants d'acteurs collectifs (Secrétariat du Conseil du trésor, syndicats, et association patronale), dans le cadre d'une étude portant sur la participation des partenaires sociaux. Un guide d'entrevue a été utilisé à cette occasion (voir Annexe), prévoyant par exemple la question suivante : « Quels sont les mécanismes de « dialogue social » prévus et réalisés, avec les « partenaires sociaux », dans le cadre du projet de réforme de la gestion gouvernementale (gestion par résultats) ? »

Tableau 1. Les cinq temps de l'étude

Temps	Objet	Méthode principale	Échantillon
Temps 1 (de 2000 à 2002)	Le sens que les acteurs donnent à l'agence, les problèmes (et enjeux) soulevés et les déterminants de la transformation	Recherche documentaire; Entrevues; Observation participante (participation limitée)	Le mouvement des agences (du point de vue d'acteurs centraux); Un cas d'agence (la 1 ^{re} agence créée au Québec)
Temps 2 (de 2002 à 2003)	Le sens que les acteurs donnent à l'agence, les problèmes (et enjeux) soulevés et les déterminants de la transformation	Recherche documentaire; Entrevues avec des questionnaires d'agencess	Six cas d'agence + un cas d'hésitation à se transformer
Temps 3 (2003)	Les interactions entre les acteurs participant à la transformation en agence	Recherche documentaire; Entrevues avec des questionnaires d'agencess et du personnel clé ayant participé à la réforme	Onze cas d'agences, dont une agence privatisée
Temps 4 (de 2003 à 2004)	Les interactions entre les acteurs participant à la transformation en agence	Recherche documentaire; Observation participante (participation intensive)	Un cas d'agence problématique, où le personnel est majoritairement professionnel; Un cas d'agence connaissant un certain succès, dont le personnel appartient à une qualification technique
Temps 5 (de 2004 à 2007)	La transformation de l'agence	Recherche documentaire; Entrevues	Quatre agences (les dernières créées); Le mouvement des agences (du point de vue d'acteurs centraux et locaux).

En deuxième lieu, le temps 1 a été l'occasion, de 2001 à 2002, d'**observer la transformation d'une unité en agence** (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances). J'ai obtenu un contrat comme chercheur-conseil, pour participer à la rédaction des documents utiles à la transformation d'une unité

administrative en agence (convention de performance et d'imputabilité, et fiches explicatives pour les demandes de marges de manœuvre). À cette occasion, il m'a été possible d'apprécier la construction de justifications pour des marges de manœuvre de gestion par l'équipe de direction de l'agence. J'ai aussi pu explorer le sens que les acteurs donnent à l'agence et les déterminants qu'ils invoquent de même qu'observer la présence de conflits et de rapports de pouvoir en lien avec l'épisode de transformation en agence. À cette étape (temps 1), un guide d'entrevue a été utilisé pour faire le diagnostic de la situation de l'agence et par rapport aux marges de manœuvre de gestion (voir Annexe). Quatre grands thèmes ont été explorés avec les personnes interviewées : 1) la situation actuelle; 2) la problématique de la situation actuelle – l'écart entre la situation actuelle et la situation souhaitée; 3) la solution envisagée – pour réduire l'écart entre la situation actuelle et la situation souhaitée; et 4) la valeur ajoutée de la solution envisagée – par rapport aux objectifs du plan d'action de l'agence.

Le **temps 2**, de 2002 à 2003, a été marqué par la réalisation d'un **pré-test sur la base des hypothèses générales formulées** lors du temps 1, cette fois auprès de six agences, dont une unité administrative (Archives nationales du Québec) qui a abandonné le projet de transformation en cours de route et qui était hésitante au moment de la cueillette d'information. Pendant cette période de la recherche (temps 2), l'exploration du sens que les acteurs donnent au concept d'agence ainsi que des différents déterminants qu'ils invoquent a été poursuivie. Il a été possible de vérifier l'importance explicative des interactions sociales pour les acteurs et la possibilité d'étendre les hypothèses à un plus grand échantillon d'agences. Par souci pragmatique, l'entrevue avec les dirigeants ou gestionnaires d'agences a été testée comme principale source de données. Cette étape a également été l'occasion, pour moi, de côtoyer de hauts fonctionnaires du ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor, responsables de la réforme. J'ai pu observer que des acteurs agissant au niveau des organismes centraux partageaient les mêmes

préoccupations que les directeurs d'agence (acteurs agissant au niveau local) : il leur apparaissait primordial d'accorder l'autonomie de gestion aux agences. Pour mener cette étape de la recherche, un nouveau guide d'entrevue a été développé et utilisé (voir Annexe). Les questions demeuraient relativement générales quant aux déterminants de la transformation en agence (par exemple : « Quelles conditions auraient facilité la conversion de votre unité administrative en agence ? »). La recherche a cependant commencé à tenir compte de la transformation de l'agence (« Avez-vous des suggestions pour améliorer le concept d'agence ? »).

Le **temps 3** de l'étude a consisté à réaliser, en 2003, une **cueillette d'information plus systématique, par le biais d'entrevues, auprès de gestionnaires** de onze unités administratives engagées dans un processus de transformation en agence, dont une agence privatisée en cours de route (le Centre de recherche minérale devenu COREM). Des entrevues ont été menées avec de hauts fonctionnaires du ministère du Conseil exécutif et du Secrétariat du Conseil du trésor, responsables de la réforme ou ayant participé à son lancement. Un nouveau guide d'entrevue a été produit et utilisé à cette occasion (voir Annexe). J'ai continué d'explorer en entrevue la question de la transformation d'unités administratives en agences et des facteurs qui, selon les personnes interviewées, pouvaient aider à comprendre la réussite ou non de la « conversion ». En privilégiant des questions relativement générales, la recherche a laissé les personnes interviewées s'exprimer quant à l'importance relative des interactions sociales dans la transformation en agence, voire la transformation de l'agence (« Est-ce que selon vous le modèle de l'agence est encore pertinent pour moderniser la fonction publique québécoise ? »). En entrevue, j'ai cependant posé des questions plus précises au fur et à mesure que ma compréhension du phénomène se développait, notamment sous l'angle des interactions sociales. De manière informelle, j'ai par exemple eu recours à des questions utiles pour faire ressortir les controverses et enjeux liés à la transformation en agence (« Est-ce que vous rencontrez telle ou telle personne ? »; « Quels sont les sujets dont vous discutez ? »; « Y a-t-il des

désaccords à propos de la transformation en agence ? »; « Que faites-vous pour faire valoir votre point de vue ? »; « Est-ce que vous envisagez d'autres actions pour faire valoir votre point de vue sur la question ? »; « Quels sont les problèmes que vous avez rencontrés avec la transformation en agence ? »; « De quelle manière est-ce que vous avez réglé ces problèmes ? »; etc.).

Le **temps 4** de l'étude a été réalisé de 2003 à 2004. La recherche a fait appel à l'**observation participante** dans deux cas d'agences (Centre de gestion de l'équipement roulant et Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale). Le cas du Laboratoire a été plus approfondi. J'y ai passé six mois à raison de trois jours par semaine, à titre de chercheur-conseil. À cette occasion, de nombreuses entrevues formelles et informelles ont été menées avec tous les chefs de service et plusieurs employés professionnels de l'agence; des groupes de discussion ont été réalisés avec l'ensemble du personnel et des réunions du comité de gestion ont été observées. J'ai également eu l'occasion de m'entretenir longuement avec le directeur de l'agence. Dans le cadre de cette étude, un nouveau guide d'entrevue a été développé, portant sur la révision de la structure administrative de l'agence. En entrevue, j'ai posé sur le vif des questions spécifiques liées à la transformation en agence et à la transformation de l'agence, afin de connaître les controverses et enjeux soulevés, non seulement du point de vue des gestionnaires (« combien d'heures une employée passe-t-elle par dossier en moyenne? »), mais aussi du point de vue du personnel de l'agence (« est-ce que la technique de travail est liée au désir d'avoir de meilleurs prélèvements ? »). Les questions posées ont parfois abordé les problèmes sous l'angle des interactions sociales (« Vous dépendez de lui [autre employé] pour réaliser votre travail, mais est-ce que vous avez des relations avec cet employé dans le cadre de votre travail ? »).

Dans le cas du Centre de gestion de l'équipement roulant, aussi abordé à l'étape 4, le mandat m'a permis de m'entretenir à plusieurs reprises avec le directeur de l'agence et une conseillère en gestion. Les discussions portaient sur les documents utiles à l'obtention du statut d'USC (fiches justificatives pour l'obtention de marges de

manœuvre, et convention de performance et d'imputabilité) et sur la qualité des indicateurs de performance retenus. J'ai également produit pour la même agence une évaluation de son positionnement eu égard au concept d'agence, suivant l'annonce gouvernementale d'une possible cession des actifs du Centre au secteur privé.

Le **temps 5** s'est déroulé de 2004 à 2007 et a consisté à faire le **suivi du mouvement des agences**, de manière générale, et du point de vue d'acteurs centraux, dont le Forum des agences. De l'information sur la bifurcation de la réforme en faveur d'un nouveau modèle d'agence (l'agence créée en vertu d'une loi) a été cueillie. Des entrevues ont été réalisées avec des personnes ayant contribué à l'élaboration du nouveau modèle d'agence. Aucun nouveau guide d'entrevue n'a été produit à cette occasion. À noter que, tout au long de l'étude, la recherche documentaire (documents officiels, articles de journaux, sites web, etc.) a servi à recueillir des données complémentaires sur la situation des agences.

Procéder par étapes a rendu possible la confrontation continuelle des hypothèses et des questionnements théoriques avec la réalité du terrain, appréhendée sous différents angles. La recherche a ainsi permis de **dégager graduellement la cohérence relative** qui s'installe à l'intérieur du « mouvement des agences ». L'appareillage théorique, conceptuel et analytique de la recherche s'est raffiné en cours de route, intégrant les notions propres à l'analyse stratégique puis à l'ANT afin d'interpréter les données recueillies sur le terrain et d'orienter la cueillette de données.

La démarche privilégiée, par étapes, est cohérente avec celle proposée par Eiseinhardt (1989), qui identifie huit étapes⁶⁷ et prévoit une itération continue avec le terrain de même qu'avec les écrits sur le sujet abordé. Une telle démarche a été utile pour demeurer en contact avec les expériences de création d'agences menées dans d'autres pays. Surtout, en confrontant les écrits théoriques avec la réalité du terrain, la démarche adoptée a permis de mieux cerner les problèmes que soulève une telle réforme. Elle m'a amené à relativiser des problèmes identifiés au début de la recherche (par exemple, les tensions entre le Conseil du trésor et les directions

d'agences, quant à l'obtention de marges de manœuvre de gestion), pour m'intéresser davantage aux enjeux au sein de l'agence entourant, notamment, la relation entre gestionnaires et employés de l'agence. La question était soulevée dans les écrits, mais elle était peu abordée de manière systématique.

4.3 Échantillonnage orienté

Suivant les principes de l'étude de cas, le cas québécois a été choisi de manière délibérée. On peut parler d'échantillonnage théorique ou orienté (*purposive*), donc non probabiliste (Denzin et Lincoln, 1994). Il s'agissait en fait d'étudier le groupe, l'organisation, le lieu, où le phénomène est le plus susceptible de se produire. Le cas québécois s'est imposé en raison de sa proximité.

L'étude a débuté à la manière d'une étude de cas simple : le mouvement des agences dans la fonction publique québécoise, mais illustré à l'aide d'un seul cas d'agence. Au **temps 1** (voir Tableau 2), le cas m'a choisi : j'ai été appelé pour réaliser un mandat de chercheur-conseil par la direction d'une agence (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances). Au **temps 2**, la recherche est devenue une étude de cas multiples, au moment d'une étude commandée par le ministère du Conseil exécutif. À cette occasion, six cas d'agences ont été sélectionnés avec l'aide de deux hauts fonctionnaires. L'un était responsable du soutien à la réforme, au Secrétariat du Conseil du trésor, et l'autre était le mandant. Il était important, pour eux, d'avoir une agence de petite taille (30 employés), une de plus grande taille (3 000) et plusieurs de taille moyenne (entre 100 et 1 000 employés). Il était aussi important d'avoir différents niveaux de rattachement (agence relevant d'un ministre, agence relevant d'un sous-ministre en titre et agence relevant d'un sous-ministre adjoint), afin d'apprécier l'effet de ce paramètre sur l'autonomie de gestion de l'agence. L'un des deux hauts fonctionnaires désirait également avoir un cas d'agence ayant connu un certain succès de transformation et un autre considéré comme un échec. Le cas d'une agence privatisée a été éliminé d'emblée – il ne

correspondait plus selon eux à une agence. Les résultats de l'étude confirmèrent l'impression qu'il y avait une variété de trajectoires de transformation en agence au sein d'un même contexte national. Je suis, cependant, demeuré insatisfait de la typologie élaborée, basée pour l'essentiel sur la nature de l'activité principale de l'agence (plus ou moins aisée à codifier) : plus l'activité principale de l'agence était complexe et difficile à codifier (ou réalisée par un personnel ayant une qualification professionnelle), plus la transformation se faisait de manière erratique (voir Bernier et Vendittoli, 2003).

Dans le cadre d'une étude de cas multiples, le chercheur doit multiplier le nombre de cas jusqu'à ce que se dégage l'impression d'avoir recueilli toute l'information nécessaire ou jusqu'à saturation théorique (Eisenhardt, 1989; Hlady-Rispal, 2000). J'ai donc entrepris un échantillonnage proprement dit, au **temps 3**. Je désirais poursuivre ma quête de la variation des trajectoires de transformation en agence, voire réviser ma typologie, en investiguant d'autres cas d'agences. J'ai alors décidé de réaliser une entrevue avec au moins un gestionnaire important, de préférence le directeur de l'agence, pour chacune des agences au Québec – c'est-à-dire celles que je n'avais pas encore étudiées. Tous les cas d'agence au Québec, en 2003, faisaient partie de mon échantillon – incluant le cas d'agence privatisée et un cas d'abandon, pour un total de vingt-quatre cas. J'ai essuyé un seul refus et, dans deux cas, les personnes ne m'ont pas rappelé malgré mes téléphones répétés et insistants – en pratique, mon échantillon comportait donc vingt-et-un cas.

En cours de route, j'ai dû me rendre à l'évidence. Les différentes trajectoires d'agence ne pouvaient avoir un sens qu'au sein d'un mouvement d'agences. Des mécanismes étaient en place au niveau central, comme le Forum des agences, pour faire circuler l'information sur l'expérience de transformation entre les directeurs d'agences. Un tel acteur collectif central (Forum des agences), de plus, avait ses porte-parole, intervenant dans le cadre d'autres sites centraux (commissions parlementaires) et auprès d'autres acteurs centraux (Secrétariat à la réforme

administrative, Secrétariat du Conseil du trésor), afin de défendre les intérêts collectifs des directeurs d'agences. J'ai pris conscience que la réforme mettait en relation des acteurs appartenant à des sites de différents niveaux organisationnels, dont les préoccupations pouvaient être liées, mais néanmoins suffisamment différentes pour les distinguer. Il n'était plus question d'une étude de cas multiples. Je voulais étudier le mouvement des agences en multipliant les points de vue d'acteurs situés aux premières loges. Je désirais observer la variation de la trajectoire de transformation des agences, dans le contexte du mouvement de création d'agences, impliquant la circulation du modèle de l'agence entre différents sites d'expérimentation, appartenant au niveau central (commissions parlementaires, forum des agences, etc.) et au niveau local (les différentes agences implantées au cours de la période de réforme étudiée). Au **temps 3**, j'ai donc redécouvert l'unicité du cas : j'ai recommencé à traiter la création d'agences au Québec à la manière d'un cas unique – des entrevues ont été réalisées avec de hauts fonctionnaires membres d'organismes centraux, c'est-à-dire des « cas » faisant maintenant partie de l'« échantillon ». Par le fait même, j'ai abandonné l'idée de construire une typologie des trajectoires d'agence, mais j'ai conservé l'idée de découvrir les différentes trajectoires de transformation en agence. Le cas échéant, elles ont été traitées comme **des trajectoires stratégiques générales émergeant à des moments précis dans le cadre du mouvement des agences**. Selon cette conception, chaque cas d'agence pouvait être habité par une trajectoire dominante – sans pour autant être dénuée de traces d'autres trajectoires stratégiques. De telles trajectoires stratégiques se déployaient non seulement dans et à travers les interactions entre les acteurs d'une même agence, mais aussi entre les acteurs participant à des sites de traduction de différents niveaux (central et local).

Au **temps 4**, j'ai replongé dans un cas d'agence (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale) pour l'étudier en profondeur (voir plus haut). La sélection du cas s'est faite sur la base d'une association entre mes préoccupations de recherche et

les préoccupations d'intervention du directeur de l'agence. J'ai également fait l'étude, au temps 4, d'un autre cas d'agence (Centre de gestion de l'équipement roulant), pour des raisons similaires, mais moins en profondeur. J'ai conservé l'idée de traiter le cas du mouvement des agences, au Québec, à la manière d'un cas unique.

Au **temps 5**, l'idée de traiter l'objet d'étude à la manière d'un cas unique s'est renforcée, lorsque la transformation du modèle d'agence a surgi au niveau des acteurs centraux. J'ai complété mon portrait de la situation en ajoutant à l'étude les quatre cas d'agences créées en vertu d'une loi. Le temps s'est alors également avéré un facteur inévitable.

4.4 Sources d'information

En accord avec la stratégie de l'étude de cas, la recherche fait appel à de multiples sources d'information. Elle met l'accent sur la cueillette d'information de première main, par le biais d'entrevues semi-structurées auprès de hauts fonctionnaires, et de gestionnaires et employés de la plupart des agences créées. Elle mobilise également l'observation intensive de la gestion des opérations dans trois sites d'agence⁶⁸. La démarche de recherche s'apparente à la méthode ethnographique (voir Atkinson et Hammersley, 1994).

4.4.1 Entrevues semi-structurées

La première source d'information a été l'entrevue semi-structurée avec des dirigeants et gestionnaires d'agences. Pour la plupart, les entrevues ont été réalisées en face à face et ont duré entre une heure et trois heures. Toutes les entrevues (une cinquantaine), sauf cinq, ont pu être enregistrées. Les entrevues enregistrées ont été retranscrites verbatim afin de permettre une analyse approfondie. Certaines n'ont pas été enregistrées pour des raisons professionnelles – l'une d'elles ne l'a pas été suivant le refus de la personne interviewée. La prise de notes a alors été favorisée. Dans

certains cas, j'ai mené l'entrevue au téléphone, à la demande de la personne. La prise de notes a permis de conserver des traces du discours de la personne interviewée.

Dans deux cas d'agence, j'ai mené des entrevues avec les principaux gestionnaires de l'agence (vice-président et directeurs de ressources; directeur et chefs de service), et dans un cas d'agence j'ai fait des entrevues avec les professionnels les plus anciens et témoins de l'histoire d'une « institution ». Outre les nombreux groupes de discussion réalisés dans un cas d'agence, des entrevues se sont déroulées en présence de plusieurs personnes concernées par une même agence (soit avec le président de l'agence et deux directeurs administratifs; soit avec le directeur de l'agence et un conseiller en gestion; soit avec le sous-ministre adjoint, un directeur administratif et le directeur d'agence; soit avec la directrice de l'agence et deux gestionnaires; soit avec trois professionnels d'une agence; soit avec deux professionnels d'une agence).

J'ai interviewé le haut fonctionnaire qui a lancé la réforme (ancien secrétaire associé du Secrétariat à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif) et l'ancien directeur de la modernisation et des agences du Secrétariat du Conseil du trésor. J'ai mené des entrevues avec d'autres représentants des instances gouvernementales et centrales impliquées (une ancienne ministre membre du Conseil du trésor; un haut fonctionnaire du Secrétariat du comité des priorités et des projets stratégiques du ministère du Conseil exécutif; deux conseillers en gestion des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du trésor; l'ancien vérificateur général; deux présidents et une vice-présidente des principaux syndicats de la fonction publique québécoise; le président d'une association patronale).

4.4.2 Sources secondaires

J'ai eu accès au texte de sept entrevues réalisées de juillet 1996 à avril 1997 auprès de dirigeants d'UAS après un peu plus d'un an d'existence, par une équipe de chercheurs de l'ENAP⁶⁹. Dans tous les cas, les entrevues ont été menées auprès du directeur de l'UAS en présence de deux ou trois intervieweurs (dont les chercheurs

associés à l'étude)⁷⁰. Les entrevues n'ont pas été enregistrées. Une prise de notes abondante a été réalisée.

Dans la plupart des cas, il s'agissait d'agences dont j'ai pu interviewer le directeur sept ans plus tard, en 2003. Ce n'était pas toujours la même personne. L'intervalle de temps écoulé m'a permis de mieux apprécier l'effet du temps sur la perception du directeur de l'agence. J'ai aussi pu avoir accès à l'analyse et au rapport produits à la suite des entrevues réalisées par l'équipe de l'ENAP. Je me suis entretenu longuement avec des membres de l'équipe de recherche instigatrice de l'étude.

4.4.3 Entrevues informelles

Plusieurs entrevues informelles ont été réalisées dans le cadre de la recherche, à un moment ou à autre. De manière plus fréquente, j'ai procédé de la sorte lors de l'investigation plus poussée dans un cas d'agence (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale). Les personnes étaient au courant de ma recherche et de mes intérêts. La prise de notes a parfois été possible pendant l'entrevue ou dans les heures qui ont suivi. J'ai retranscrit la plupart de ces notes.

4.4.4 Rencontres de groupe

Dans le cadre d'un mandat de chercheur-conseil, mené dans un cas d'agence (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale), j'ai réalisé des rencontres de groupe avec l'ensemble du personnel lié aux opérations et à l'administration. J'animais ces rencontres en compagnie d'une personne sous ma supervision. Je prenais aussi des notes tout au long de la rencontre. Ces rencontres avaient pour but de mieux cerner les problèmes et solutions vécus par les participants, en rapport avec les processus de travail. Elles avaient aussi pour but de documenter leur processus de travail respectif. Elles ont été l'occasion de mieux discerner les problèmes du point de vue des techniciens et du point de vue des professionnels, voire entre des groupes de professionnels appartenant au même service.

Suivant les rencontres, le diagramme des processus sous étude était produit et un rapport sur l'état de la situation était soumis à la direction de l'agence et au gestionnaire du service en question. Une rencontre formelle était aussi prévue pour présenter les résultats et les discuter. J'ai eu maintes fois l'occasion d'interagir avec la personne sous ma supervision, question d'avoir un point de vue complémentaire, parfois plus critique et plus proche des questions opérationnelles que le mien.

4.4.5 Observation de réunions

J'ai observé des réunions du comité de gestion dans un cas d'agence (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale), où je suis intervenu à titre de chercheur-conseil. J'ai participé aux réunions du comité de direction (vice-président exécutif et trois directeurs responsables de la gestion des ressources) de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, dans le cadre d'un projet d'intervention-conseil visant sa transformation en USC.

J'ai été invité à titre d'observateur à une rencontre du Forum des agences, qui réunit tous les responsables d'agence. J'ai eu accès aux procès-verbaux des autres rencontres du Forum. Cela m'a permis d'apprécier les problématiques soulevées au niveau institutionnel, entre les directeurs et les instances gouvernementales (ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du Conseil du trésor).

4.4.6 Observation participante

L'observation participante suppose la participation du chercheur aux activités mêmes qu'il veut observer. J'ai agi comme chercheur-conseil dans trois cas d'agences (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale et Centre de gestion de l'équipement roulant), dont une de manière intensive et une à l'étape initiale (rédaction des documents utiles à la transformation en USC et à l'obtention de marges de manœuvre auprès du Conseil du trésor). Il s'agissait dans tous les cas de mandats en lien avec la

transformation en agence. Dans deux cas, j'étais chercheur-conseil indépendant; dans l'autre cas, j'étais engagé par une direction de l'ENAP. J'ai également réalisé une étude sur l'implantation des agences dans la fonction publique québécoise pour le compte du ministère du Conseil exécutif (Bernier et Vendittoli, 2003).

Participant à des réunions lors de mandats de chercheur-conseil, j'ai pris position sur des sujets touchant le modèle d'agence en vogue ou à-venir. Réalisant une étude à titre de chercheur, j'ai émis des idées sur le sens du mouvement des agences et utilisé des concepts (trajectoire d'agence, mouvement d'agences) dans le but de les tester auprès de personnes clés (hauts fonctionnaires, autres chercheurs) et de les faire circuler.

Ma recherche incluait un penchant pour l'action : mobiliser les connaissances acquises pour participer à la transformation de la réalité observée⁷¹. Dans au moins un site (où j'ai réalisé une étude intensive), j'ai invité les participants à mettre en place une action, déterminée par le schéma d'explication mis à jour et visant la transformation de l'organisation sous étude. En ce sens, ma démarche comporte des éléments de recherche-action (voir Grell et Wery, 1981; Gauthier, 1986b⁷²).

4.4.7 Recherche documentaire

La recherche a été complétée par l'analyse de plusieurs textes et documents officiels, dont la plupart sont rendus disponibles dans les sites internet du gouvernement et de ses ministères et organismes :

- textes de loi (Loi sur l'administration publique, Loi sur la fonction publique, Loi antidéficit, Loi sur les fonds autonomes);
- rapports annuels, conventions de performance et d'imputabilité, ententes de gestion et plans stratégiques soumis par des agences;
- publications gouvernementales sur la réforme (guides utiles à la conversion, rapports d'évaluation, etc.).

J'ai consulté de nombreux sites internet gouvernementaux, proprement dits, dont ceux des agences et de leur ministère d'attache. J'y ai trouvé amples informations corporatives (mission, activités, communiqués, etc.).

J'ai consulté le *Journal des débats* de l'Assemblée nationale du Québec, afin d'analyser les travaux de la Commission sur l'administration publique, et les auditions de neuf directions d'agence entre les années 1997 et 2001. J'ai consulté le Journal des débats pour analyser les travaux de la Commission spéciale sur le nouveau cadre de gestion gouvernementale, qui se sont échelonnés sur quatre jours en 1999 et ont été l'occasion de faire le point sur le modèle de l'UAS. Ils ont aussi ouvert la voie à l'adoption d'un nouveau modèle d'agence, l'unité sous convention.

J'ai analysé d'autres documents qui me sont apparus pertinents :

- brochures corporatives en lien avec la réforme de la gestion (revue *Autrement*);
- articles de journaux traitant des agences ou d'une agence en particulier;
- livres.

4.4.8 *Journal de bord*

J'ai aussi tenu un journal de bord, où j'ai consigné mes états d'esprit et mes réflexions tout au long de la recherche. L'information y a été livrée de manière chronologique. Mon journal témoigne de mes explorations théoriques et de mes tentatives de construction de la réalité sous observation, suivant la cueillette d'information nouvelle.

4.5 La qualité de la recherche

Pour clore la discussion sur le design de la recherche, il importe de préciser les critères permettant d'apprécier la qualité de la recherche, notamment pour établir la concordance de l'interprétation avec la réalité. Les enjeux éthiques de la recherche sont également identifiés.

4.5.1 *La concordance de l'interprétation avec la réalité*

Selon Strauss et Corbin (1994), la validité des théories constitue « *their relation to contemporary social reality* » (p.279). Le chercheur constructiviste tente de faire concorder le plus possible la qualité de sa construction avec la qualité de ses données, comme le souligne Latour (2005, p.90) : « *Every scientist we studied was proud of this connection between the quality of its construction and the quality of its data.* »

J'ai eu recours à divers moyens pour m'assurer de la concordance entre l'interprétation (ou construction) du phénomène sous étude et la réalité, telle que perçue par les personnes qui le vivent : triangulation des sources de données; recherche de la cohérence et de l'adéquation des notions utilisées; prise en compte d'hypothèses alternatives; et soumission de mes conclusions à l'appréciation et au jugement de collègues ainsi que de directeurs ou gestionnaires d'agences.

Cela dit, je ne souscris pas aux canons de la recherche scientifique traditionnelle et propres au paradigme positiviste (généralisation, validité interne et validité externe, fidélité et objectivité). J'opte plutôt pour des critères propres au paradigme constructiviste (plausibilité, fiabilité, corroboration, transférabilité et authenticité), en accord avec les préceptes formalisés par Guba et Lincoln (1994, p.114).

4.5.1.1 La plausibilité

La recherche entend développer un récit plausible (ou vraisemblable) sur le sens des choses et sur la manière dont les choses se sont déroulées (voir Bévire et Rhodes, 2003). Elle adhère également au principe de Latour (2005, p.133), pour qui un texte de qualité, ou d'un récit, correspond à une « bonne description » de l'objet sous étude (p.146). La recherche est évaluée en fonction du « réseau » construit.

A good text elicits networks of actors when it allows the writer to trace a set of relations defined as so many translations. (p.128-129)

In an actor-network account the relative proportion of mediators to intermediaries is increased. (p.133)

La recherche tente le plus possible de rendre compte des médiateurs, c'est-à-dire des entités humaines et non humaines qui réussissent à exercer une certaine influence sur d'autres acteurs, et elle laisse de côté celles qui ne font que transporter de l'information sans la traduire ou la transformer. De cette manière, la recherche tente d'atteindre l'« *objectfullness* ».

The whole question is to see whether the *event* of the social can be extended all the way to the *event* of the reading through the medium of the text. This is the price to pay for objectivity, or rather "*objectfullness*" to be achieved. (p.133)

La recherche a aussi le souci de décrire comment les choses pourraient se développer, considérant que des « solutions pour l'avenir » (par exemple, en termes de nouveau modèle d'agence) peuvent guider le comportement des acteurs (personnes interviewées). La recherche développe une vision plausible du modèle de l'agence dans un avenir rapproché.

4.5.1.2 La fiabilité

La fiabilité est le souci d'assurer une **démarche crédible** (Silverman, 1993). La présente recherche assure la fiabilité des sources d'évidence en conformité avec les exigences dans le domaine de la recherche qualitative. À titre d'intervieweur, j'assure d'abord la fiabilité des entrevues, ayant procédé par étapes et de manière à tester les guides d'entrevue et à les modifier au besoin. Je compte également sur mon expérience d'interviewer (que je pratique pour différents projets de recherche depuis vingt ans). La fiabilité des entrevues peut être diminuée par l'utilisation de questions ouvertes. La procédure d'analyse systématique (théorisation enracinée) compense cependant quant à la fiabilité des catégories créées pour classer les données.

Les observations ont aussi fait l'objet d'une prise de notes, le plus rapidement possible, après l'entrevue, et j'ai tenu un journal de bord, de manière à assurer une constante réflexion sur le matériel.

Lorsque j'ai été confronté à des données secondaires, par exemple du matériel d'entrevue de seconde main, je me suis assuré de la qualité du travail réalisé. Je ne me suis intéressé qu'à des schémas d'entrevue dont les thématiques portaient sur la création d'agences, mais demeuraient générales, me permettant d'avoir accès à des données dans une forme brute et exposant des réponses relativement longues de la part des personnes interviewées. J'ai également tenté de relever les biais possibles de la part d'intervieweurs ayant, par exemple, un préjugé défavorable envers la réforme. Je suis demeuré critique par rapport aux éléments de théorisation implicites, lorsque des personnes interviewées estimaient par exemple que l'échec de la réforme était lié au manque d'autonomie de gestion des agences et que le blocage était simplement dû à la résistance des organismes centraux (en particulier le Conseil du trésor, perçu d'emblée comme réfractaire à la formule des agences). J'ai par ailleurs posé des questions aux personnes ayant réalisé les entrevues afin de m'assurer du sens des données retenues.

4.5.1.3 La corroboration

Dans le but d'assurer la corroboration de la recherche, je conserve l'ensemble de mes données sous la forme brute. Je tente également de faire une description suffisamment claire de la démarche analytique afin qu'un autre chercheur puisse la reprendre et aboutir à des résultats semblables (voir Lincoln et Guba, 1985).

4.5.1.4 La transférabilité

Dans le cadre d'une recherche qualitative, on ne cherche pas à émettre une théorie pouvant être généralisée à une population de cas. Il est plutôt question de transférabilité des résultats à d'autres sites, ou d'un contexte à un autre, par voie comparative (voir Lincoln et Guba, 1985). J'ai procédé de manière à ce que les résultats de la recherche puissent être transférés à un autre contexte, en tout ou en partie. Je tente de décrire le cas sous étude le plus clairement possible. Je maintiens

aussi un intérêt pour les écrits théoriques et les résultats empiriques publiés sur le sujet de la recherche afin d'avoir des points de référence externes.

4.5.1.5 L'authenticité

Tout au long de la recherche, j'ai tenu compte de l'interaction avec l'objet de recherche, comme le préconise le paradigme constructiviste. Il va sans dire que le chercheur a le dernier mot et qu'il peut avoir des intérêts différents des acteurs qu'il observe – il doit d'ailleurs se considérer comme un de ces acteurs. La recherche souscrit également au critère d'authenticité (*fairness*, que l'on peut traduire par justesse), identifié par Guba et Lincoln (1994). J'ai donc tenté de contribuer à la prise de conscience, chez les sujets de la recherche, du caractère construit du monde organisationnel. C'était aussi pour leur faire prendre conscience de son caractère relatif et de l'existence d'autres constructions sociales possibles. Certaines personnes interviewées adoptaient par exemple un point de vue critique par rapport à l'idée d'une construction managériale du monde organisationnel; d'autres l'étaient tout autant d'une vision professionnelle d'un tel monde. En bout de ligne, une vision un peu plus profonde du monde organisationnel a pu être mise à jour. J'ai néanmoins dû prendre conscience du caractère relatif de ma propre construction sociale de la réalité et de la difficulté à l'instituer. Souvent, les acteurs n'avaient pas les mots pour exprimer la nature du monde organisationnel dans lequel ils se mouvaient. J'ai dû interpréter leur gestuelle : des personnes faisaient par exemple tourner leurs mains vers l'avant pour me faire comprendre que les choses évoluaient constamment dans le monde des agences, qu'elles étaient en mouvement.

J'ai par ailleurs agi de manière tactique dans le but d'augmenter le pouvoir des acteurs et leur capacité de transformer la réalité organisationnelle. Mes efforts pour alimenter une telle construction ont été réalisés au moment d'interroger les personnes, en face en face, soit par le sens implicite véhiculé par mes questions, soit par des éléments de théorisation soumis directement à leur appréciation – ce fut le cas avec

un directeur d'agence qui rédigeait lui-même une thèse de doctorat au moment de l'entrevue.

J'ai agi de manière tactique en particulier dans une agence où j'ai séjourné de manière prolongée et mené des activités de services-conseils. J'ai pu y poser des gestes qui, à mon sens, allaient dans le sens de l'amélioration de la capacité à transformer la réalité de manière durable (par exemple, proposer une nouvelle structure organisationnelle favorable à l'échange entre les services; recommander de ne pas adopter le modèle d'agence créé en vertu d'une loi). J'ai agi en conformité avec le doute exprimé par des directeurs d'agences, en marge de la présentation du nouveau modèle d'agence par une représentante du Secrétariat du Conseil du trésor à l'occasion d'une rencontre du Forum des agences. La conviction de directeurs dissidents m'a incité à croire qu'il y avait là un enjeu important.

4.5.2 Les enjeux éthiques

Par souci éthique, la démarche de recherche prévoit l'écoute et le respect du point de vue des personnes interviewées. Elle ne tente donc pas d'imposer la perception des choses du chercheur quant à la création d'agences.

Les personnes ayant participé à la recherche ont été contactées par téléphone. Elles ont alors été informées de la nature de ma recherche et avaient la possibilité de décliner toute participation au projet. Certaines personnes ont préféré répondre directement au téléphone. Je me suis alors soumis à cette exigence, sans enregistrer la conversation téléphonique. Sinon, le lieu de l'entrevue était choisi à la convenance de la personne. J'ai fait parvenir un guide d'entrevue par courriel aux personnes visées, quelques jours avant la rencontre afin qu'elles puissent se préparer convenablement.

Sur place, j'ai demandé la permission aux participants avant d'enregistrer l'entrevue. Lorsque la personne ne le souhaitait pas (dans un cas), je me suis abstenu. Je me suis aussi engagé verbalement, avant l'entrevue et auprès des personnes interviewées, à respecter leur anonymat. Je leur ai également offert la possibilité de valider

l'information transcrite, réunie sous la forme d'un cas particulier ou telle qu'insérée dans le texte de la thèse.

Dans le cas d'une agence (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale) où la recherche s'est avérée plus intensive, j'ai été introduit au comité de direction de l'agence à l'occasion d'une réunion. J'ai moi-même pris contact avec chacun des chefs de service de l'agence pour leur faire part de la démarche. Le directeur de l'agence a par ailleurs informé l'ensemble du personnel de l'étude en cours et de sa portée. La participation de chacun était cependant volontaire. Plusieurs sont venus me voir de leur plein gré au bureau que j'occupais sur place pour me raconter leur version des faits. Je favorisais alors l'écoute et la prise de notes manuscrites.

4.6 Conclusion à propos du design de la recherche

Le chapitre précédent a permis de jeter les bases de la recherche, c'est-à-dire de préciser son objet, ses assises constructivistes et son cadre théorique général, puisant à la sociologie des organisations (*actor-network-theory* et analyse stratégique). Ce chapitre a pavé la voie à l'intérêt d'une méthodologie axée sur l'étude de cas. La recherche entend en effet comprendre la transformation de l'organisation publique suivant la mise en œuvre de l'agence exécutive dans un cas particulier, celui de la fonction publique québécoise, et du point de vue des acteurs qui en ont fait l'expérience.

Le présent chapitre a permis, pour sa part, de préciser les éléments de la démarche méthodologique de la recherche (l'étude de cas longitudinale comme stratégie de recherche; la méthode ethnographique pour la cueillette des données; et la concordance de l'interprétation avec la réalité comme critère général d'appréciation de la qualité de la recherche).

Dans les quatre prochains chapitres, nous aborderons les résultats de la recherche. Nous débiterons avec l'histoire de l'implantation des agences au Québec (chapitre 5) de manière à camper le plus possible les faits observés. Nous chercherons à

comprendre ces derniers d'abord du point de vue des controverses soulevées par les acteurs centraux à propos de l'état de nature de l'agence (chapitre 6) et ensuite du point de vue des interactions entre les acteurs qui ont alimenté les trajectoires stratégiques d'agences au niveau local de la réforme (chapitre 7). Nous serons ainsi en mesure d'apprécier la relation entre les différents niveaux organisationnels de la réforme et l'effet de cette relation sur les résultats observés au Québec. Le chapitre 8 nous permettra d'observer comment les acteurs participant à la mise en œuvre de l'agence exécutive doivent transformer une idée pour transformer l'organisation publique de manière profonde.

CHAPITRE 5. L'HISTOIRE DE LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGENCE EXÉCUTIVE AU QUÉBEC

Le présent chapitre expose l'histoire de la mise en œuvre de l'agence exécutive dans la fonction publique québécoise. Il présente les faits, c'est-à-dire les événements de la réforme reconnus par les acteurs concernés et qui ne font pas l'objet d'une controverse. Le contexte de la réforme est identifié de même que ses différentes étapes, dont l'étape d'initiation et les trois vagues d'implantation d'agences qui ponctuent la réforme de 1995 à 2005. Ce chapitre fait également état des activités d'évaluation de la réforme.

Le cas québécois supporte l'hypothèse de divergence : l'agence exécutive y subit une transformation au cours du processus de sa mise en œuvre. Après avoir expérimenté deux modèles d'agence (le modèle de l'agence créée au sein d'un ministère et le modèle de l'agence ayant sa propre loi), le gouvernement québécois décide d'aller de l'avant avec le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi. En ce sens, le cas québécois constitue un **écart à la « règle »**, le modèle de l'agence exécutive britannique.

Or, au Québec, aucun lien ne peut être établi entre le statut juridique de l'agence et la débureaucratiation effective de l'organisation publique. L'histoire de la mise en œuvre de l'agence exécutive au Québec nous incite par conséquent à approfondir la manière dont l'organisation publique est transformée socialement.

Le chapitre est divisé en six sections : le contexte de la réforme (section 5.1); l'initiation de la création d'agences (section 5.2); la première vague d'agences : les unités autonomes de service (section 5.3); la deuxième vague d'agences : les unités sous convention (section 5.4); la troisième vague d'agences : les agences créées en vertu d'une loi (section 5.5); les résultats observés suivant la mise en œuvre de la réforme (section 5.6). Ce chapitre comporte en outre une conclusion à propos de l'histoire de la mise en œuvre de l'agence exécutive au Québec.

5.1 Le contexte de la réforme

Au tournant des années 1980, l'administration publique fait l'objet d'un questionnement. Au Québec comme ailleurs dans le monde, l'état des finances publiques rend problématique la capacité de l'État d'offrir les services publics⁷³. Au début des années 1980, la dette publique (ou déficit accumulé) du gouvernement du Québec est de 14 milliards de dollars (Beauregard, 1994). À la fin de l'exercice 1993-1994, elle atteint 65,6 milliards de dollars (Curras, 1995, p.19).

Les citoyens du Québec sont par ailleurs plus instruits qu'auparavant. Ils sont plus exigeants quant à la qualité des services publics : « [les clientèles] ne toléreront ni l'arrogance d'un pouvoir technocratique ni l'abus des « méandres d'empêchements » d'un pouvoir bureaucratique classique » (Morin, 1990, p.13). L'appareil public québécois est invité à développer une « approche-clientèle » dans le but de simplifier les rapports entre lui et les citoyens, et de **rendre les ministères plus « sensibles à leur environnement »** (Boudreau, 1993, p.25-26).

Le secrétaire général du gouvernement du Québec perçoit de plus la mondialisation de l'économie comme un phénomène « irréversible ». « [...] c'est un mouvement irréversible car c'est un mouvement de progrès et de prospérité mondiale dont aucun pays ne voudra s'exclure, quelle que soit la difficulté des adaptations qu'il impose » (Morin, 1990, p.2-3). Devant ces constats (dette publique, citoyens plus exigeants quant à la qualité des services publics, mondialisation de l'économie), le secrétaire général estime nécessaire de revoir la « nature [...] du service public, sa structure et son **mode de fonctionnement hérités d'une autre époque** pour les adapter au monde nouveau » (p.3-4).

Un discours réformiste émerge aux plus hauts échelons de la fonction publique québécoise. Il paraphrase le diagnostic exposé par la première ministre britannique, Margaret Thatcher, devant la Chambre des communes en 1988 :

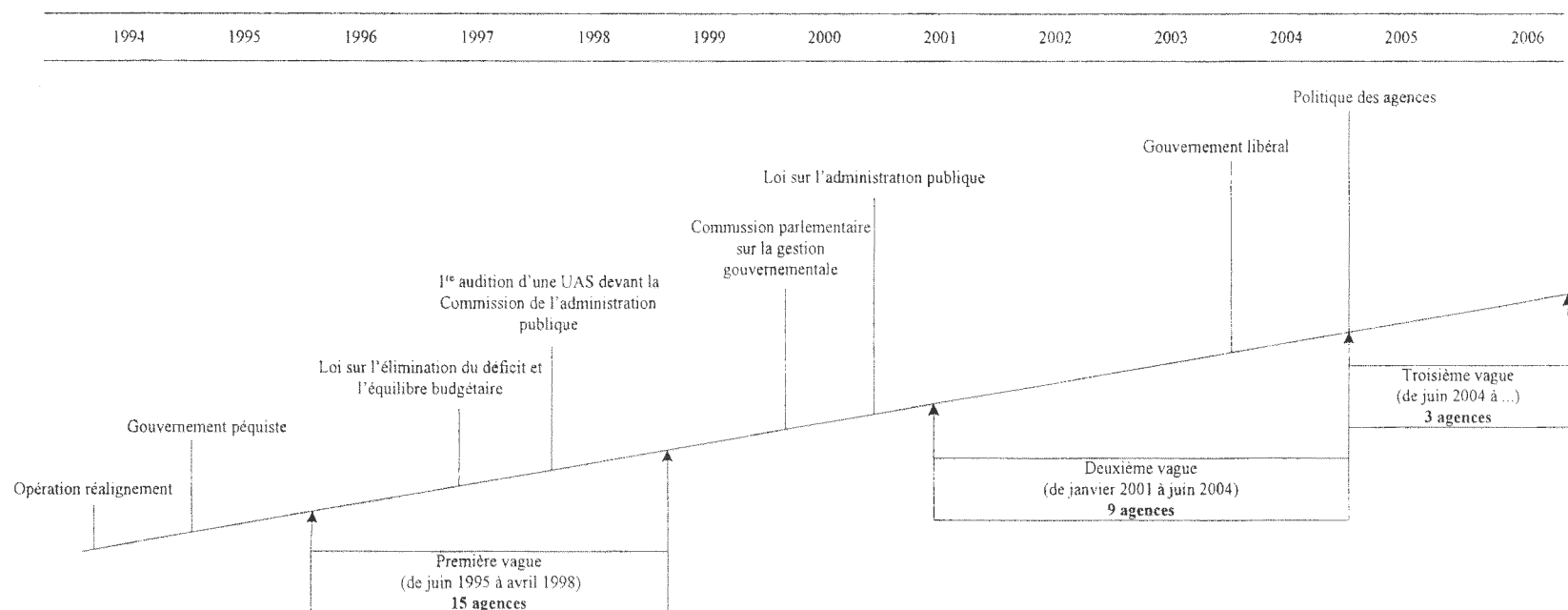
« En Premier lieu, l'absence de **responsabilités « redditionnelles »** évidentes de la gestion et la confiance en soi que cela suppose, particulièrement aux niveaux supérieurs des ministères. En second lieu, la nécessité de plus de **précisions sur les résultats attendus** des personnes et des organismes. En troisième lieu, la nécessité d'accorder plus d'attention aux résultats ainsi qu'aux intrants. En quatrième lieu, l'imposition d'un **système uniforme, qui est un grand handicap** dans un organisme aussi grand et aussi hétérogène que la fonction publique actuelle. En cinquième et dernier lieu, la nécessité d'une incitation constante à l'amélioration. »

Cette problématique, qui concerne un modèle d'administration publique qui a largement inspiré l'esprit, les usages et les règles de l'administration publique québécoise, a débouché sur une série de mesures qui visent la modernisation de l'appareil et de son fonctionnement. (Morin, 1990, p.4)

Le gouvernement du Québec entreprend, en 1993, une série de mesures ayant un caractère économique (compressions budgétaires, réduction d'effectifs, réduction du personnel excédentaire). Il « veut un État plus alerte, plus flexible, plus performant » (Gouvernement du Québec, 1993, p.129)⁷⁴. C'est l'assise de l'opération réalignement (voir Figure 1, p.163), une réforme administrative proposant « un questionnement en profondeur des besoins sociaux et des méthodes d'intervention de l'État dans la société » (Curras, 1995, p.20). Le gouvernement entend **responsabiliser les fonctionnaires** à la dépense publique⁷⁵.

La réforme incite les gestionnaires publics à « adopter certaines **approches du secteur privé** » (Boudreau, 1993, p.31). Des sous-ministres se soumettent à l'exercice et identifient les produits et services de leur ministère. Certains évaluent leur coût de revient et statuent quant à la pertinence de conserver ou non dans la fonction publique les unités administratives sous leur responsabilité. L'opération réalignement jette les bases d'une amélioration de la gestion dans les ministères et organismes du gouvernement du Québec.

Figure 1. Les événements importants du processus d'implantation des agences dans la fonction publique québécoise (1994-2006)



Le projet de loi 198, ou Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes (juin 1993), rend les **hauts gestionnaires légalement imputables** de leurs décisions en matière de gestion⁷⁶. Dès lors, ces derniers peuvent comparaître devant l'Assemblée nationale pour rendre compte publiquement de leur gestion.

5.2 L'initiation de la création d'agences

Dans le prolongement de l'opération réalignement⁷⁷, de hauts fonctionnaires du ministère du Conseil exécutif du gouvernement du Québec initient, en 1994, la création d'agences exécutives⁷⁸, inspirés par la réforme *Next Steps* menée en Grande-Bretagne. Ils y voient le véhicule approprié pour réformer la fonction publique québécoise, **conjuguant responsabilisation par rapport à des résultats et autonomie de gestion**⁷⁹.

[les agences] seront régies [...] par une entente de gestion, négociée entre le ministre et le gestionnaire, par un plan d'action détaillant les produits et services à livrer et les populations à atteindre et par l'obligation de publier les rapports annuels pour examen par le grand public. Ces agences sont conçues comme des unités de production fonctionnant sur la base de la gestion par résultats, dirigées par un responsable qui ne répond qu'au sous-ministre ou au ministre.

C'est ce responsable qui contrôle tous les aspects relatifs à la production et à la livraison des produits et services à l'intérieur des dispositions de l'entente de gestion et du plan d'action négociés avec le sous-ministre ou le ministre.

Les agences s'inspirent des principes qui régissent les *Executives Agencies* implantées au Royaume-Uni à partir de 1988, c'est-à-dire, la séparation entre la conception d'une politique – confiée au ministre et au pouvoir politique – et son exécution – confiée à une agence dépendante du ministre, mais ayant toute l'autonomie voulue au niveau administratif. (Curras, 1995, p.119-120)

Le gouvernement libéral est en fin de mandat. Aucune agence ne voit le jour. Le gouvernement péquiste, élu en 1994, poursuit la démarche de responsabilisation des gestionnaires sans conserver l'appellation (« opération réalignement »). Il instaure différentes mesures de réforme de la gestion des ressources (processus d'allocation des ressources basé sur des « enveloppes fermées » pour chaque ministère et organisme⁸⁰; révision de l'organisation du travail, associant les syndicats⁸¹; et

allégement des contrôles centraux) pour « affirmer l'autonomie des gestionnaires face aux dépenses de leur ministère et organisme » (Curras, 1995, p.119).

Le secrétaire général⁸² s'implique personnellement pour faire avancer le dossier de la création d'agences auprès du gouvernement. Il obtient l'appui du premier ministre, Jacques Parizeau. Le gouvernement péquiste constitue « une équipe chargée de préparer une réforme administrative [...] axée sur le concept de l'« agence » britannique » (Deschênes, 1996, p.27). Pauline Marois, présidente du Conseil du trésor et ministre déléguée à l'Administration, annonce, en décembre 1994, « le lancement d'une réforme » : la **gestion axée sur les résultats**⁸³.

La création d'agences est annoncée officiellement dans le budget pour l'exercice 1994-1995. Un secrétariat à la réforme administrative est créé au ministère du Conseil exécutif, sous la responsabilité de Pierre Sarault, qui a une longue expérience de sous-ministre dans la fonction publique québécoise. Il a pour mandat de concevoir un modèle d'agence et d'implanter la réforme du cadre de gestion dans la fonction publique québécoise.

5.3 La première vague d'agences : les unités autonomes de service

La première vague d'agences débute en 1995 et se termine en 1998. Le Secrétariat à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif est responsable de la construction du premier modèle d'agence et de son implantation.

5.3.1 Le modèle de l'unité autonome de service

Le premier modèle d'agence, l'unité autonome de service (UAS), conçue sous le gouvernement péquiste, fait relever l'unité administrative du sous-ministre en titre; elle n'est pas distincte de son ministère d'attache sur le plan juridique et le directeur de l'UAS est nommé par le sous-ministre de qui il relève. Le personnel demeure dans la fonction publique et les conventions collectives sont négociées centralement. À la différence, en Angleterre, « souvent les agences [y ont] leur propre convention

collective indépendante de celle du gouvernement⁸⁴ » et l'agence est réputée y relever d'un ministre responsable (le directeur de l'agence est nommé par le ministre et il est directement imputable de la gestion des opérations devant ce dernier), bien que l'agence y demeure intégrée juridiquement à un ministère d'attache (voir Observatoire de l'administration publique, 2003). Le gouvernement du Québec adopte tout de même, d'entrée de jeu, le modèle de l'agence au sein d'un ministère, comme en Angleterre.

Au Québec, l'UAS est conçue comme **un véhicule pour expérimenter la gestion par résultats**. Le directeur de l'UAS s'engage à produire un plan d'action et un rapport annuel de gestion déposés à l'Assemblée nationale. Il peut être appelé à rendre compte directement devant les élus des résultats en fonction des indicateurs de performance développés – le sous-ministre de son ministère d'attache demeure cependant imputable de la gestion des opérations. En contrepartie d'un engagement envers des résultats et d'une reddition de comptes publique, le modèle de l'UAS prévoit la possibilité de négocier des allègements administratifs au profit de l'agence avec la direction de son ministère d'attache et le Conseil du trésor. Un document formalise le tout, appelé « entente de gestion », et il est rendu public.

5.3.2 L'implantation des unités autonomes de service

Les premières agences (UAS) sont lancées en juin 1995 sous le gouvernement péquiste par le Secrétariat à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif – quelques mois avant la tenue d'un référendum sur la souveraineté du Québec (octobre 1995). Notons que la première agence créée, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances est constituée en vertu d'une loi et relève d'un ministre. C'est une agence « déjà plus ou moins sortie » de la fonction publique – elle devient un organisme extrabudgétaire en 1996 et une personne morale ayant son propre conseil d'administration en 2007. Les Services aériens et postaux relèvent d'un secrétaire associé (l'équivalent d'un sous-ministre adjoint)⁸⁵ et le

Centre de perception fiscale relève d'un sous-ministre en titre. Au moment d'être mis en œuvre, au Québec, le modèle de l'agence n'est donc pas appliqué de manière uniforme; le modèle de l'agence au sein d'un ministère cotoie le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi.

La première vague d'implantation d'agences s'étend de 1995 à 1998 (voir Figure 1, p.163). Au cours de cette période, les membres du Secrétariat à la réforme administrative rencontrent des sous-ministres et des gestionnaires afin de promouvoir la gestion par résultats et la transformation d'unités administratives en UAS. Ils recrutent des volontaires, participent à l'implantation de nouvelles agences et rédigent des guides et de la documentation afin de soutenir la réforme. Ils rencontrent également des représentants du Secrétariat du Conseil du trésor et du ministère des Finances afin d'encourager l'octroi de marges de manœuvre de gestion à des UAS.

En janvier 1996, peu après la défaite référendaire d'octobre 1995, le gouvernement péquiste, sous le premier ministre Lucien Bouchard⁸⁶, invite l'ensemble de la fonction publique à « penser et agir autrement ». Les ministres sont conviés par le gouvernement à « préparer un plan stratégique pluriannuel » et à se responsabiliser par rapport à la dépense⁸⁷. Le président du Conseil du trésor annonce, en octobre 1996, des compressions budgétaires pour les quatre prochaines années : une diminution moyenne des « dépenses de programmes de près de 20 pour cent » (Lesage, 1996, p.A6). Il ouvre également la porte au recours à « des partenaires non gouvernementaux pour la livraison des services publics ». Le président du Conseil du trésor invoque le concept de « **gouvernement entrepreneurial** » : « les gouvernements devraient se concentrer davantage sur la définition des priorités et l'élaboration de politiques ». L'UAS devient un moyen comme un autre pour livrer les services publics et « forcer la productivité ». Le gouvernement péquiste fait adopter par l'Assemblée nationale, en décembre 1996, la Loi sur l'élimination du déficit et l'équilibre budgétaire. Le projet de loi établit un calendrier pour éliminer le

déficit budgétaire dès l'exercice de 1999-2000⁸⁸. C'est le début de l'ère du déficit zéro (de 1996 à 1999). La création d'agences en est affectée.

Le secrétaire associé à la réforme administrative, Pierre Sarault, considéré comme le « père du mouvement » des agences dans la fonction publique québécoise, part à la retraite en octobre 1997. Suivant son départ, la réforme « piétine ». En mars 1998, le gouvernement approuve la mise sur pied d'un comité de développement des UAS afin de soutenir la réforme. Il est « [c]omposé des représentants et représentantes du ministère des Finances, du Secrétariat du Conseil du trésor et de la Direction de la réforme administrative [autre nom du secrétariat à la réforme administrative] » (Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du conseil du trésor, 1998c, p.8). En 1998, seulement deux nouvelles UAS voient le jour (voir Tableau 2, p.169). « [...] rendu à une quinzaine... mon Dieu... ç'a bloqué là⁸⁹. »

Au total, après quatre ans de réforme (de 1995 à 1998), quinze agences sont implantées dans la fonction publique québécoise (voir Tableau 2, p.169). **15 pour cent de la fonction publique** oeuvre « dans des unités ayant adhéré à la gestion par résultats », selon le secrétaire général (Ministère du Conseil exécutif, 1999, p.5). Le cas québécois soutient la comparaison avec le cas canadien où, en 1998, après neuf ans de réforme, « 3 à 4 pour cent des fonctionnaires [travaillent] au sein de quinze agences » (Auger, 2000, p.6). Mentionnons qu'au Québec, une UAS, le Centre de recherche minérale, est privatisé en 1998, portant le total à quatorze unités autonomes de service. Soulignons également que parmi les quatorze UAS restantes, trois relèvent directement d'un ministre et sont constituées en vertu d'une loi.

5.3.3 L'évaluation de l'expérience des unités autonomes de service

Au cours de la première vague d'agences, des mesures d'évaluation guident la prise de décision des acteurs centraux quant à l'intérêt de la réforme. Le Secrétariat à la réforme administrative amorce par exemple, en 1997, une procédure d'évaluation annuelle de la réforme. Les directeurs d'UAS sont invités à faire part des résultats de

leur expérience, colligée dans un rapport annuel faisant état des résultats des UAS. Pour l'exercice de 1996-1997, le ministère du Conseil exécutif constate l'atteinte de « **résultats quantitatifs [...] très probants** », en termes d'amélioration de la productivité et de la qualité des services. Il n'établit cependant aucune base de comparaison et ne fournit pas de résultats chiffrés pour l'ensemble des UAS. Sauf exception, les UAS ne comparent pas leur performance avec des organisations similaires. Les mesures d'évaluation ne font pas non plus la distinction entre les résultats obtenus avec les agences au sein d'un ministère et les agences ayant leur propre loi.

Tableau 2. Nombre d'agences (UAS) créées par année de 1995 à 1998

Année	Nb d'agences (UAS) créées
1995	4
1996	4
1997	5
1998	2
Total	15

Tableau 3. Les agences dans la fonction publique québécoise (date de création, nom, statut, position hiérarchique, taille et ministère/organisme d'attache)

N ^o	Nom	Date de création	Statut	Position hiérarchique	Taille (nb d'ETC ¹)	Ministère/organisme d'attache
1	Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	Juin 1995	USC (mars 2003)* ²	Relève d'un ministre	485	Secrétariat du Conseil du trésor
2	Service aérien gouvernemental	Juin 1995	USC (septembre 2002)	Relève d'un sous-ministre en titre	205	Secrétariat du Conseil du trésor
3	Centre de perception fiscale	Juin 1995	USC (octobre 2001)*	Relève d'un sous-ministre en titre	1 112	Ministère du Revenu
4	Centre de conservation du Québec	Septembre 1995	USC (novembre 2002)	Relève d'un sous-ministre adjoint	22	Ministère de la Culture et des Communications
5	Centre de recherche minérale	Mars 1996	Privatisée en 1998	Relève d'un sous-ministre adjoint	90	Ministère des Ressources naturelles
6	Tourisme Québec	Avril 1996	Redevient un ministère en 2005	Relève d'un ministre	363	Ministère de l'Industrie et du Commerce
7	Centre de recouvrement	Août 1996	USC (avril 2001)*	Relève d'un sous-ministre adjoint	321	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
8	Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	Octobre 1996	UAS	Relève d'un sous-ministre en titre	144	Ministère de la Sécurité publique
9	Régie des rentes du Québec	Avril 1997	USC (avril 2001)*	Relève d'un ministre	1 146	Ministère de la Solidarité sociale
10	Centre de gestion de l'équipement roulant	Mai 1997	UAS	Relève d'un sous-ministre en titre	364	Ministère des Transports
11	Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec	Juin 1997	USC* (janvier 2002)	Relève d'un sous-ministre en titre	124	Ministère de l'Environnement
12	Géologie Québec	Juin 1997	UAS	Relève d'un sous-ministre associé	190	Ministère des Ressources naturelles
13	Aide financière aux études	Juin 1997	UAS	Relève d'un sous-ministre en titre	333	Ministère de l'Éducation
14	Emploi-Québec	Avril 1998	USC (avril 2002)	Relève d'un sous-ministre en titre	3 216	Ministère l'Emploi et de la Solidarité sociale

N ^o	Nom	Date de création	Statut	Position hiérarchique	Taille (nb d'ETC ¹)	Ministère/organisme d'attache
15	Forêt Québec	Mai 1998	UAS	Relève d'un sous-ministre en titre	1 670	Ministère des Ressources naturelles
16	Régie du cinéma	Janvier 2001	USC (janvier 2001)	Relève d'un ministre	61	Ministère de la Culture et des Communications
17	Contrôle routier Québec	Février 2001	USC (février 2001)	Relève d'un sous-ministre en titre	521	Ministère des Transports
18	Centre de signalisation	Mars 2001	USC* (mars 2001)	Relève d'un sous-ministre en titre	35	Ministère des Transports
19	Centre d'expertise hydrique	Avril 2001	USC* (avril 2001)	Relève d'un sous-ministre en titre	160	Ministère de l'Environnement
20	Sécurité du revenu	Juin 2001	USC (juin 2001)	Relève d'un sous-ministre en titre	3 617	Ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale
21	Bureau d'infraction et amendes	Juin 2001	USC* (juin 2001)	Relève d'un sous-ministre adjoint	144	Ministère de la Justice
22	Centre québécois d'inspection alimentaire et de santé animale	Octobre 2001	USC* (octobre 2001)	Relève d'un sous-ministre en titre	450	Ministère de l'Agriculture
23	Régie du logement	Avril 2003	USC* (avril 2003)	Relève d'un ministre	225	Ministère de l'Immigration et des Citoyens
24	Revenu Québec	Juin 2004	USC* (juin 2004)	Relève d'un ministre	7 858	Ministère du Revenu
25	Agence des PPP du Québec	Juin 2004	Agence distincte	Relève d'un ministre	17	Secrétariat du Conseil du trésor
26	Services Québec	Décembre 2004	Agence distincte	Relève d'un ministre	283	Ministère des Services gouvernementaux
27	Centre de services partagés du Québec	Mai 2005	Agence distincte	Relève d'un ministre	997	Ministère des Services gouvernementaux
28	Centre d'analyse environnementale	À venir				Ministère de l'Environnement

¹Le nombre d'employés temps complet (ETC) inclut les employés réguliers et les employés occasionnels. Les données sont basées sur l'exercice 2002-2003, à l'exception de l'Agence des PPP du Québec, de Services Québec et du Centre de services partagés, dont les données sont basées sur l'exercice 2005-2006. Les données sont tirées soit du plan d'action, soit du rapport annuel de gestion de l'agence.

²Un astérisque (*) indique que l'agence a signé une entente de gestion avec le Conseil du trésor.

Pour le gouvernement, il faut le rappeler, l'agence s'avère utile pour expérimenter la gestion par résultats avant de l'étendre à l'ensemble de la fonction publique, comme l'affirme le premier ministre, Lucien Bouchard :

Nous comptons étendre graduellement la gestion par résultats à toutes les activités opérationnelles qui s'y prêtent, de sorte que la population pourra juger de la performance de l'administration publique et apprécier les efforts consacrés à l'amélioration des services publics. (Ministère du Conseil exécutif, 1998b, n.p.)

Outre le Secrétariat à la réforme administrative, le Vérificateur général du Québec⁹⁰ et la Commission de l'administration publique⁹¹ évaluent l'expérience des UAS. À partir de 1997, des gestionnaires d'UAS sont invités devant les élus membres de la Commission sur l'administration publique à rendre compte publiquement de leur expérience de transformation en UAS, ceci en vertu de la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics⁹². Nous y reviendrons dans le prochain chapitre au moment de discuter des controverses et enjeux soulevés par la réforme.

5.4 La deuxième vague d'agences : les unités sous convention

La deuxième vague d'agences débute en 1999 et se termine en 2003 sous la responsabilité du Conseil du trésor – nous verrons plus loin des raisons qui ont mené au transfert de la réforme du ministère du Conseil exécutif au Conseil du trésor. Le Conseil du trésor propose un nouveau modèle d'agence, l'unité sous convention (USC), dont le principal apport est d'instaurer un contrat de performance et d'imputabilité entre le ministre responsable, le directeur de l'agence et le sous-ministre du ministère d'attache. Le Secrétariat du Conseil du trésor est responsable de la mise en œuvre du nouveau modèle d'agence. Au préalable, il convient de dire quelques mots à propos de l'adoption de la Loi sur l'administration publique et du virage que prend la réforme administrative.

5.4.1 L'adoption de la Loi sur l'administration publique

Une Commission spéciale sur la gestion gouvernementale fait le point en septembre 1999 sur la réforme administrative en cours, dont l'expérience des UAS. Elle est pilotée par le Conseil du trésor. Le gouvernement reconnaît l'apport des UAS à la réforme de l'administration publique : « nous savons que c'est la voie à suivre⁹³. » Le président du Conseil du trésor reprend le discours justifiant la « modernisation de la gestion » en raison d'un changement de « contexte » (« ouverture des marchés », « forte compétition économique », « problématiques de finances publiques »). « [...] le Québec aussi doit, à sa façon, relever les défis du nouveau siècle. » À cette même occasion, le président du Conseil du trésor prend une distance par rapport au passé.

La fonction publique québécoise a de nombreux acquis dont nous sommes fiers, mais il faut lui donner des moyens d'être encore meilleure, de répondre à de nouvelles réalités, d'utiliser les nouveaux modes de gestion et d'accroître son efficience. Il faut un cadre de gestion, des règles du jeu qui favorisent la performance et la qualité des services⁹⁴.

Le gouvernement entend recentrer la gestion par résultats sur les besoins des ministères et organismes de même que son intention de donner une assise légale à la réforme. Le président du Conseil du trésor veut obliger les sous-ministres à mettre à la disposition des « parlementaires » une meilleure information sur la gestion des opérations, une « information très différente [...] peut-être moins en termes de textes, mais en termes d'informations factuelles ». Il entend ainsi faciliter la gouverne de l'organisation publique⁹⁵.

L'Assemblée nationale adopte en mai 2000 la Loi sur l'administration publique (ou projet de loi 82). Elle stipule que les sous-ministres doivent convertir les ministères et organismes à la gestion par résultats :

[...] les ministères et organismes qui fournissent des services aux citoyens devront faire une déclaration sur leurs objectifs quant au niveau et à la qualité de ces services. De plus, chaque ministère ou organisme devra établir un plan stratégique qui orientera son action sur une période de plusieurs années. Chacun d'eux aura aussi à

rendre compte des résultats atteints⁹⁶ notamment par la production d'un rapport annuel de gestion. (Gouvernement du Québec, 2000, p.2)

En contrepartie, les ministères et organismes peuvent, à la manière des agences, bénéficier d'« une plus grande flexibilité [...] par l'adaptation des règles de gestion à leur situation » (voir article 2, p.9).

La Loi sur l'administration publique invite par ailleurs les ministres à créer des unités sous convention dans les ministères ou organismes dont ils ont la responsabilité :

Le projet de loi permet la conclusion d'une convention de performance et d'imputabilité qui prévoira, à l'égard d'une unité administrative d'un ministère ou d'un organisme, un cadre de gestion plus flexible, adapté à sa situation, et une reddition de comptes portant sur des résultats spécifiques auxquels l'unité s'engage.

Cette convention sera conclue entre le ministre responsable et le dirigeant de l'unité et comprendra, le cas échéant, une entente de gestion convenue avec le Conseil du trésor.

Tous ces documents émanant de l'Administration gouvernementale [incluant ceux des ministères et organismes assujettis à la loi] auront un caractère public et seront déposés à l'Assemblée nationale. (p.2)

Le statut d'USC peut être attribué à une UAS en « migration ».

Un nouveau secrétariat est créé par le ministère du Conseil exécutif, le Secrétariat à la modernisation de la gestion publique, qui a pour mandat d'offrir du soutien aux ministères et organismes ayant à implanter la gestion par résultats – à la différence, le Secrétariat à la réforme administrative devait appuyer la création d'UAS. Le Secrétariat à la modernisation est logé au Secrétariat du Conseil du trésor⁹⁷. Le transfert de la réforme est amorcé vers ce dernier, en raison de la nouvelle orientation de la réforme.

5.4.2 Le modèle de l'unité sous convention

Le nouveau modèle d'agence, l'unité sous convention (USC), est soumis, rappelons-le, en juin 1999 par le président du Conseil du trésor et ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique, Jacques Léonard. Il est annexé à l'énoncé

de politique portant sur un nouveau cadre de gestion pour l'ensemble de la fonction publique. Le modèle de l'USC est adopté en même temps que la Loi sur l'administration publique. Le *vocabulaire* *agence* est utilisé par le gouvernement pour désigner les unités sous convention, bien que la Loi sur l'administration publique n'en fasse pas mention⁹⁸.

Le modèle de l'USC prévoit la signature d'une convention de performance et d'imputabilité entre le directeur de l'agence et le ministre responsable. Le sous-ministre du ministère ou de l'organisme d'attache est également signataire de la convention de performance et d'imputabilité. Cette dernière précise les indicateurs de performance permettant d'apprécier la performance de l'agence et les rôles et responsabilités de chacun des signataires. Avec le modèle de l'USC, l'agence doit poursuivre des « résultats spécifiques ». À la manière de l'UAS, l'USC doit produire un plan d'action annuel et un rapport annuel de gestion, rendus publics et déposés à l'Assemblée nationale. Tout comme le modèle de l'UAS, le modèle de l'USC prévoit la possibilité de signer une entente de gestion, liant cette fois le ministre responsable et le président du Conseil du trésor quant à l'octroi d'allégements administratifs en matière de gestion des ressources. Selon le gouvernement, l'USC est « une mesure permettant **une autonomie accrue en échange d'engagements de résultats** » (Conseil du trésor, 2002, p.14).

5.4.3 L'implantation des unités sous convention

L'implantation des USC (ou deuxième vague d'implantation) s'étend sous la responsabilité du Conseil du trésor de 2001 à 2003 – une USC est implantée en 2004, mais elle fait partie d'une troisième vague d'agences. Pendant la deuxième vague d'implantation, le « statut » d'USC est accordé à seize unités administratives (voir Tableau 3, p.170-171). En fait, **huit nouvelles agences** sont créées pendant la deuxième vague d'agences (voir Tableau 4, p.176) – si l'on exclut les huit UAS qui migrent vers le statut d'USC. À la fin du mandat du gouvernement péquiste, en avril

2003, il existe vingt-deux agences (UAS et USC) dans la fonction publique québécoise. Malgré la fin de l'ère d'austérité du déficit zéro, le mouvement des agences demeure en deça des attentes pendant la période de mise en œuvre du modèle de l'USC. Notons que sur les vingt-deux agences créées, cinq sont des organismes créés en vertu d'une loi qui se soumettent au régime de l'USC (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Tourisme Québec, Régie des rentes du Québec, Régie du cinéma et Régie du logement). Parmi celles-ci, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec ont leur propre conseil d'administration; et la Régie du cinéma et la Régie du logement sont chapeautées par un comité de régisseurs.

Tableau 4. Nombre d'agences (USC) créées par année de 2001 à 2004

Année	Nombre d'agences (USC) créées
2001	7
2002	0
2003	1
Total	8

5.4.4 L'évaluation de l'expérience des agences (USC et UAS)

À partir de 2002, le Conseil du trésor⁹⁹ et le Vérificateur général du Québec évaluent l'effet de l'implantation d'agences dans la fonction publique québécoise. Les résultats

observés touchent au nombre d'agences créées, aux allègements administratifs octroyés, à la performance mesurée et à la conversion à la gestion par résultats. Le Vérificateur général du Québec compile par exemple, en 2004, les **principaux allègements administratifs** consentis par le Conseil du trésor dans le cadre de la signature d'une entente de gestion (voir Tableau 5, p.178)¹⁰⁰.

Des agences bénéficient par ailleurs de marges de manœuvre financières particulières (voir Tableau 6, p.178) :

1. Le fonds extrabudgétaire, dont le financement ne prévoit aucun crédit voté – il ne peut être accordé qu'aux agences ayant leur propre loi.
2. Le fonds spécial, distinct de celui du ministère d'attache, dont le financement est en majeure partie sous forme de crédits votés et qui peut accommoder un partenariat financier avec l'industrie¹⁰¹.
3. Le compte à fin déterminée pouvant recueillir des revenus autonomes générés par le biais d'une facturation des services dans le cas d'un contrat¹⁰².

Au Québec, des agences peuvent également bénéficier de la délégation de pouvoirs particuliers de la part de leur ministre ou sous-ministre responsable, en signant une convention de performance et d'imputabilité.

Ainsi des entités ont notamment obtenu :

- l'autorisation de réserver, à l'intérieur de leur masse salariale, les sommes requises pour l'octroi de bonis pour rendement exceptionnel;
- la délégation de signature pour l'approbation de projets spécifiques;
- le pouvoir de gérer leurs ententes d'occupation avec la Société immobilière du Québec ainsi que les budgets afférents. (Vérificateur général du Québec, 2004, p.113)

Tableau 5. Les principaux allègements administratifs figurant dans les ententes de gestion des unités autonomes de service (UAS) et des unités sous convention (USC)

Allègement administratif	Nombre d'USC bénéficiaires (sur 10 ¹⁰³)	Nombre d'UAS bénéficiaires (sur 5)
Autorisation d'augmenter l'effectif total sous réserve des disponibilités budgétaires ¹⁰⁴	10	4
Autorisation permanente d'effectuer des déplacements à l'extérieur du Québec dans le cadre de l'accomplissement de la mission de l'entité	6	4
Possibilité de reporter, d'un exercice financier à l'autre, des crédits non utilisés ¹⁰⁵	5	Aucune
Autorisation de déroger à certaines modalités concernant l'embauche de personnel occasionnel ¹⁰⁶	4	3
Autorisation d'une dépense supplémentaire en contrepartie d'un revenu excédant les prévisions (crédit au net ¹⁰⁷)	4	Aucune

Tableau 6. L'autonomie financière dont bénéficient des unités autonomes de service (UAS) et des unités sous convention (USC)

Autonomie financière	Nombre d'UAS bénéficiaires	Nombre d'USC bénéficiaires
Fonds extrabudgétaire	-	3
Fonds spécial	3	4
Compte à fin déterminée	3 ¹⁰⁸	3

Sur le plan de la **performance**, des agences démontrent une amélioration d'année en année. C'est ce que fait observer, en 2003, le directeur de la modernisation et des agences au Sous-secrétariat à la modernisation de la gestion publique du Secrétariat du Conseil du trésor, dans un rapport qu'il publie en collaboration avec un professeur associé à l'ENAP :

- le Centre de perception fiscale a fait passer les recettes [du gouvernement] de 550 M\$ en 1994-1995 à 1 037 G\$ en 2001-2002. Pendant la même période, ses gains de productivité ont dépassé les 50 % tandis que le coût d'opération par dollar perçu a été ramené de 7,6 ¢ à 5,5 ¢;
- la Régie des rentes du Québec a fait descendre le coût par bénéficiaire de 70,72 \$ en 1997-1998 à 65,12 \$ en 2001-2002. Dans le même temps, la vitesse moyenne de réponse à son centre d'appels est passée de 44 % à 80 % (sur la base d'un objectif de répondre à 70 % des appels en moins de 20 secondes);
- le Centre de gestion de l'équipement roulant, dans la période s'étendant de 1997 à 2001, a accru la productivité de ses 57 ateliers [...] de 30 % tout en offrant des taux [...] fort compétitifs, soit de l'ordre de 36,5 % inférieurs à ceux du marché;
- Forêt Québec est passé d'un délai moyen de facturation [...] (facturation mensuelle) de 51,7 jours en 1998-1999 à 23,1 jours en 2000-2001 avec un nombre total annuel de formulaires traités excédant les 700 000;
- le Centre de conservation du Québec, entre 1995 et 2001, a augmenté sa production annuelle moyenne, en termes d'interventions sur les oeuvres d'art et les objets patrimoniaux, de 13 500 à 25 300 heures grâce notamment à une augmentation de productivité de l'ordre de 7 % annuellement. (Roy et Giard, 2003, p.20-21)

Toutefois, les « entités » vérifiées par le Vérificateur général du Québec, en 2004, **ne parviennent pas toutes à démontrer** « clairement qu'elles sont parvenues à un rendement supérieur depuis leur transformation » (p.115), notamment en ce qui concerne l'augmentation de la qualité et la réduction du coût de la prestation des services (p.108). Soulignons, cependant, encore une fois, qu'aucune évaluation ne fait la distinction entre les résultats obtenus par les agences au sein d'un ministère et les agences constituées en vertu d'une loi.

5.5 La troisième vague d'agences : les agences créées en vertu d'une loi

Le gouvernement libéral, élu en avril 2003, entreprend en 2004 une nouvelle réforme administrative appelée la « réingénierie de l'État ». Il entend revoir le mode de livraison des programmes et services publics, et accorder une large place au secteur privé. De manière concomitante, le Secrétariat du Conseil du trésor initie une réflexion pour développer un **nouveau modèle d'agence**. Un groupe de travail est créé en décembre 2003 « visant le développement du concept d'agence au Québec ». Il met à contribution deux directeurs d'agence (le directeur de Contrôle routier Québec et le directeur du Centre de perception fiscale, également président du Forum des agences – une instance où se réunissent tous les directeurs d'agence sur une base mensuelle afin de partager leurs expériences); des représentants de la direction de la performance (le nouveau nom du sous-secrétariat à la modernisation de la gestion publique du Secrétariat du Conseil du trésor); et des experts. Le groupe de travail soupèse deux modèles d'agence :

1. Le modèle de l'agence ayant sa propre loi.
2. Le modèle de l'agence au sein d'un ministère.

En parallèle, le Secrétariat du Conseil du trésor commande une étude à l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP sur la création d'agences dans des pays de l'OCDE (Royaume-Uni, Suède, Australie, Canada, Danemark, États-Unis). Selon cette étude, le modèle de l'agence ayant sa propre loi offre des avantages :

Lorsque les organismes de services ou agences sont créés par loi, les employés de ces organismes ne font généralement pas partie de la fonction publique.

Les gestionnaires se voient octroyer une plus grande marge de manoeuvre pour la gestion des ressources humaines.

En contrepartie de cette marge de manoeuvre, dans certains cas, par exemple aux États-Unis, le salaire du dirigeant de l'agence est basé sur l'atteinte des objectifs. (Observatoire de l'administration publique, 2004, p.2-3)

Le modèle de l'agence ayant sa propre loi comporte également des désavantages : « pour les administrations étrangères qui ont rendu les agences juridiquement indépendantes des ministères [...] Des difficultés risquent de surgir lorsque émergera la volonté de réaffirmer l'autorité des ministères » (p.82).

5.5.1 Le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi

En 2004, le gouvernement libéral privilégie le modèle de l'agence ayant sa propre loi¹⁰⁹. Une politique des agences est prévue. Le gouvernement ne fait pas mention dans les documents officiels du nouveau modèle d'agence, mais il est présenté comme tel par le Secrétariat du Conseil du trésor devant le Forum des agences en juin 2004. Selon le modèle envisagé, l'agence créée a son propre conseil d'administration et le directeur de l'agence obtient le statut de président-directeur général. Le nouveau (troisième) modèle d'agence ne prévoit pas de documents particuliers formalisant une entente entre le ministre responsable et le directeur de l'agence.

En matière de gestion par résultats, l'agence créée en vertu d'une loi comporte des exigences semblables à celles de l'UAS et l'USC. Sur une base annuelle, l'agence doit produire un rapport de gestion rendu public, où elle fait état des résultats atteints. À titre d'« organisme », l'agence doit satisfaire à de nouvelles exigences – la Loi sur l'administration publique oblige en effet tous les ministères et organismes à se doter d'une planification stratégique et d'une déclaration de services aux citoyens.

Comme tout ministère et organisme, l'agence ayant sa propre loi peut négocier des allègements administratifs avec le Conseil du trésor. Le modèle prévoit de plus que son personnel ne fasse plus partie de la fonction publique; le nouveau statut offre l'avantage de pouvoir formaliser une flexibilité de gestion particulière dans le cadre d'une loi constitutive, par exemple, et que l'agence ne soit pas assujettie à la Loi sur la fonction publique.

5.5.2 *L'implantation des agences créées en vertu d'une loi*

En juin 2004, le gouvernement lance le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi. Le gouvernement entend cependant soumettre les agences de moins de cent personnes à une politique de la performance. Les deux modèles d'agence (agence au sein d'un ministère et agence ayant sa propre loi) vont donc se côtoyer pendant l'étape de mise en œuvre du nouveau modèle d'agence.

Le gouvernement libéral présente en 2004 un « plan de modernisation 2004-2007 » où il exprime sa volonté d'avoir **recours à l'agence** comme forme d'organisation lorsqu'un « gain d'efficacité » peut être démontré.

Le gouvernement entend donc réorganiser et regrouper en agences différentes unités administratives dont le service à la clientèle constitue la principale fonction. L'objectif est d'être plus efficace dans la livraison des services au public, en faisant en sorte que ces services soient effectués par des organismes pouvant facilement s'adapter aux besoins qu'il leur est demandé de satisfaire – et en leur épargnant donc des réglementations « mur à mur » qui leur interdisent toute initiative. (Conseil du trésor, 2004, p.54)

Le gouvernement de Jean Charest annonce la création de cinq nouvelles agences (Revenu Québec, Agence des PPP du Québec, Services Québec, Centre de services partagés du Québec et Centre d'analyse environnementale)¹¹⁰. En fait, pendant la troisième vague d'agences (de 2004 à 2005), quatre agences sont créées (voir Tableau 7, p.183) – le Centre d'analyse environnementale n'est pas implanté au moment de la recherche (2007).

Sur les quatre nouvelles agences, trois le sont en vertu d'une loi – Revenu Québec, un ministère transformé en agence, demeure une USC : elle signe une convention de performance et d'imputabilité, et son personnel reste membre de la fonction publique. Les trois agences créées en vertu d'une loi sont constituées en personne morale et ont leur propre conseil d'administration.

Tableau 7. Nombre d'agences créées par année de 2004 à 2005

Année	Nb d'agences créées
2004	3
2005	1
Total	4

Dans son plan de modernisation 2004-2007, le gouvernement annonce aussi sa **politique de la performance** de manière à promouvoir et encadrer la signature de contrats de performance et d'imputabilité (menant à la création d'USC). Il entend mettre en place des moyens (« standards », « étalonnage ») pour faciliter l'évaluation de la performance des agences (« prix de revient », « rapport coût-bénéfice ») et « renforcer l'imputabilité des personnes comme des organisations ».

- Chaque fois que cela sera possible, le gouvernement favorisera l'introduction de mesures d'incitation à la performance – sous la forme, par exemple, de primes au rendement ou de rémunération bonifiée. Les nouvelles agences auront la possibilité d'utiliser de tels instruments d'encouragement à la performance.
- À l'inverse, le gouvernement souhaite que des sanctions claires soient appliquées, lorsque les objectifs ne seront pas atteints. Ces sanctions pourraient aller jusqu'au remplacement des dirigeants ou la fin d'un contrat, dans le cas d'un partenariat public privé. Là aussi, les agences seront représentatives de la volonté gouvernementale d'une véritable reddition de comptes. (Conseil du trésor, 2004, p.39)

La mise en œuvre du nouveau modèle d'agence ne préside pas à une relance solide du déploiement des agences dans la fonction publique québécoise. Outre Revenu Québec, aucune autre unité administrative n'acquiert d'ailleurs le statut d'USC pendant la troisième vague d'implantation. La priorité du nouveau gouvernement

libéral est à la réingénierie de l'État, une réforme axée sur l'implantation de partenariats publics privés.

La nouvelle réforme est plus qu'une révision de programmes. Elle vise à transformer l'« architecture » du gouvernement. Afin de soutenir un effort de rationalisation, tous les ministères et organismes sont invités à regrouper et intégrer des unités ayant des missions similaires. Les cinq nouvelles agences (Revenu Québec, Agence des PPP du Québec, Services Québec, Centre de services partagés du Québec et Centre d'analyse environnementale) projetées par le gouvernement mettent, en effet, à l'avant-plan une **stratégie d'intégration de services opérationnels**¹¹¹. Revenu Québec, par exemple, se restructure sur la base de ses clientèles au lieu de la traditionnelle division en régions administratives, ceci au profit d'une centralisation et d'une rationalisation des services de soutien à la gestion. Services Québec, pour sa part, est un « guichet unique » agissant « auprès des citoyens et des entreprises » dans le but de « décloisonner les services ». L'agence entend mettre à profit l'utilisation des nouvelles technologies de la communication et de l'information (Conseil du trésor, 2004, p.19). Le Centre de services partagés centralise les services administratifs des ministères afin de réaliser des « **économies d'échelle** » pour le gouvernement dans son ensemble.

Dans le cadre de la réingénierie de l'État, tous les gestionnaires de la fonction publique, incluant les gestionnaires d'agences, doivent défendre la pertinence des programmes qu'ils gèrent¹¹². C'est ce que fait savoir le premier ministre, Jean Charest (2003), par le biais des médias, invoquant un changement dans le « monde » de l'État québécois :

Il [l'État québécois] saura déléguer à d'autres, aux municipalités, aux organismes communautaires ou aux entreprises privées, ce que d'autres peuvent faire mieux ou à meilleur coût que lui. [...]

Lorsque le monde change, l'immobilisme devient synonyme de recul.

Dans son plan de modernisation, le gouvernement libéral envisage la **participation du secteur privé** comme option pour trois agences (Service aérien gouvernemental, Centre de gestion de l'équipement roulant et Centre de signalisation). Les gestionnaires de ces agences sont invités par leur sous-ministre respectif à défendre leur raison d'être à l'intérieur de la fonction publique. En 2007, le Centre de gestion de l'équipement roulant et le Centre de signalisation du ministère des Transports du Québec font l'objet d'une volonté de privatisation plus manifeste de la part du gouvernement libéral. La raison invoquée par la ministre des Finances et présidente du Conseil du trésor, Monique Jérôme-Forget (2007, p.A9), n'a pas trait à la performance mesurée de ces agences, mais à la nature de leur mission, qui n'est pas en lien direct avec celle du gouvernement.

5.6 Les résultats observés suivant l'implantation de la réforme

Peu d'études systématiques font état des résultats suivant la mise en œuvre de la réforme dans la fonction publique québécoise. Il n'existe pas, par exemple, d'évaluation de l'expérience des agences créées en vertu d'une loi. En dépit de limites à l'appréciation des effets de la réforme, il est possible de rappeler les résultats observés par des acteurs (Vérificateur général du Québec, Secrétariat à la réforme administrative, directeur de la modernisation et gestionnaires d'agences), en termes de modèles d'agence ayant cours au Québec, de création d'agences, d'autonomie de gestion, de responsabilisation par rapport à des résultats et de performance. Comme nous le verrons, aucun lien n'est établi entre le statut juridique de l'agence et la transformation de l'organisation publique.

5.6.1 Les résultats en termes de modèle d'agence

Au Québec, trois modèles d'agence sont mis en œuvre de manière successive et coexistent dans la fonction publique québécoise : l'unité autonome de service (UAS), l'unité sous convention (USC) et l'agence créée en vertu d'une loi. Ces trois modèles se distinguent sur au moins deux plans : en termes d'autonomie de gestion et de

partage de l'imputabilité. En matière d'**autonomie de gestion**, chacun des trois modèles d'agence représente un compromis particulier entre l'autonomie de gestion et le contrôle centralisé de la gestion. Le premier et le deuxième modèle d'agence (UAS et USC) prévoient l'octroi d'allègements administratifs consentis par le Conseil du trésor et l'organisation d'attache de l'agence, mais les UAS et les USC n'ont pas d'autonomie en matière de services de support administratif; elles dépendent de leur organisation d'attache. Le troisième modèle (agence en vertu d'une loi) institue une agence pouvant bénéficier d'une plus grande flexibilité de gestion tout en étant dotée de ses propres services de support administratif. Comme l'UAS et l'USC, l'agence créée en vertu d'une loi est soumise à une reddition de comptes publique par rapport à ses résultats (performance, qualité du service). Elle est cependant plus autonome sur le plan de la gestion stratégique, ayant sa propre planification stratégique et déclaration de services aux citoyens. Elle a aussi son propre conseil d'administration.

Chacun des trois modèles d'agence institue de plus un **partage de l'imputabilité** entre le ministre, le sous-ministre et le directeur d'agence. Chacun des trois modèles sous-tend en effet une structure de relation entre ces acteurs (voir Figure 2, p.188). Dans le cas du modèle de l'UAS, le directeur de l'agence relève d'un sous-ministre. Ce dernier doit approuver le plan d'action annuel de l'agence. Le sous-ministre peut bénéficier des conseils d'un « comité consultatif » formé de représentants de la clientèle. Le sous-ministre peut être appelé à répondre de la gestion de l'agence devant la Commission de l'administration publique, bien que le ministre demeure responsable politiquement. Dans le cas du modèle de l'USC, le directeur de l'agence obtient un lien direct avec le ministre et il peut être conseillé par un « comité client ». Le sous-ministre demeure responsable de la gestion devant l'Assemblée nationale. Le directeur peut être appelé à discuter des résultats obtenus devant une commission parlementaire spécialisée (la Commission de l'administration publique). Avec le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi, le directeur de l'agence devient un président-directeur général. Il a le statut de sous-ministre et il relève d'un ministre

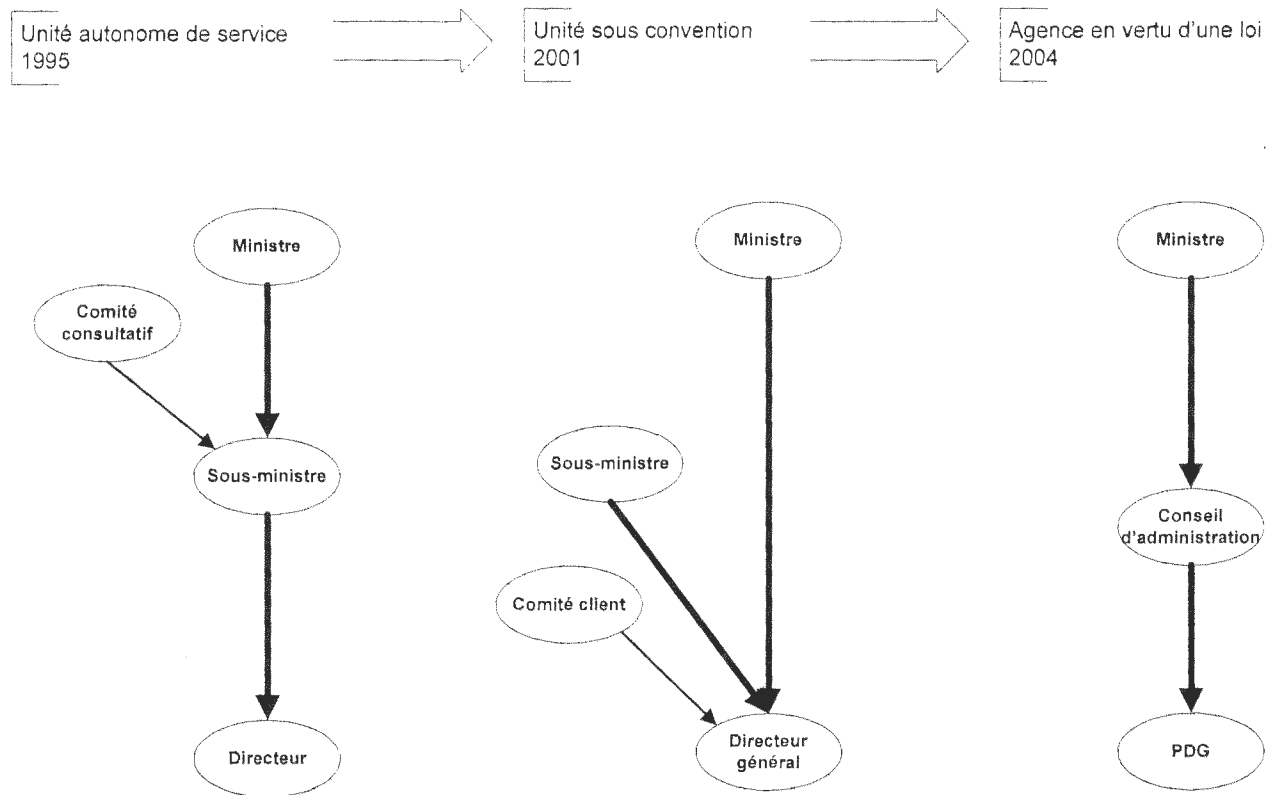
responsable. L'agence est chapeautée par un conseil d'administration, responsable de la gestion, dont peut faire partie le sous-ministre en titre du ministère d'attache. Le directeur de l'agence fait une reddition de comptes auprès du conseil d'administration et du ministre responsable. Le directeur de l'agence peut être appelé à répondre de la gestion de l'agence devant la Commission de l'administration publique, bien que le ministre demeure responsable politiquement.

5.6.2 Les résultats en termes de création d'agences

De 1995 à 2005, le mouvement des agences au Québec mène à l'implantation de vingt-sept agences (voir Tableau 3, p.170-171). Or, une UAS fait l'objet d'une privatisation (le Centre de recherche minérale devient un OSBL en mai 1998); et une autre UAS (Tourisme Québec) acquiert le statut de ministère en 2005 et laisse en plan le statut d'agence. Par conséquent, au total, en 2005, **vingt-cinq agences** font partie de la fonction publique québécoise. Parmi elles, dix-sept agences ont le statut d'USC; cinq agences sont des UAS en migration vers le statut d'USC; et trois agences ont le statut d'agence créée en vertu d'une loi – bien que cinq autres agences soient des organismes créés en vertu d'une loi, tout en ayant le statut d'UAS ou le statut d'USC.

Les unités administratives transformées en agences sont aussi diversifiées par la position hiérarchique qu'elle occupe. La majorité des agences créées (treize) relèvent d'un sous-ministre en titre (voir Tableau 8, p.189); sept agences relèvent d'un ministre; cinq relèvent d'un sous-ministre adjoint ou d'un sous-ministre associé.

Figure 2. Le pattern de relations entre le ministre, le sous-ministre et le directeur d'agence que sous-tend chacun des trois modèles d'agence adopté dans la fonction publique québécoise de 1995 à 2005



Les agences sont également diversifiées par la taille. Elles ont de 17 à 9 098 employés (voir Tableau 9). Près de la moitié des agences sont de petite taille (de 1 à 249 employés). Sept agences sont de taille moyenne (de 250 à 999 employés); et sept agences sont de grande taille (1 000 employés et plus). En 2005, au total, c'est **environ 30 pour cent du personnel** de la fonction publique québécoise qui travaille dans une agence, tous modèles confondus (UAS, USC et agence en vertu d'une loi). Le Conseil du trésor note cependant une certaine stagnation, en 2007, dans son rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique : « Au 31 mars 2007, on comptait 17 conventions en vigueur, soit le même nombre qu'en 2005-2006 » (Conseil du trésor, 2007, p.36).

Tableau 8. Le nombre d'agences selon la position hiérarchique des agences dans la fonction publique québécoise de 1995 à 2005

Position hiérarchique	Nombre d'agences
Relève d'un ministre	7
Relève d'un sous-ministre en titre	13
Relève d'un sous-ministre adjoint ou associé	5
Total	25

Tableau 9. Le nombre d'agences selon la taille (nombre d'employés) des agences dans la fonction publique québécoise de 1995 à 2005

Taille (nombre d'employés)	Nombre d'agences
Grande (1000 et plus)	7
Moyenne (250 à 999)	7
Petite (1 à 249)	11
Total	25

5.6.3 Les résultats en termes d'autonomie de gestion

L'autonomie de gestion recoupe plusieurs choses (statut juridique de l'agence, fonds extrabudgétaire, conseil d'administration, contrôle sur les services de soutien administratif, allègements administratifs, flexibilité de gestion, indépendance opérationnelle, autonomie décisionnelle). Les acteurs s'entendent pour dire que le statut d'agence ayant sa propre loi confère la plus grande autonomie de gestion à une agence. Huit agences sont dans cette situation – quatre ont leur propre loi (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Agence des PPP du Québec, Services Québec et Centre de services partagés du Québec) et quatre sont constituées en vertu d'une loi (Régie des rentes du Québec, Régie du cinéma, Régie du logement et Revenu Québec). Parmi ces huit agences, cinq ont leur propre conseil d'administration (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Régie des rentes du Québec, Agence des PPP du Québec, Services Québec et Centre de services partagés du Québec) et deux ont un comité de régisseurs – Revenu Québec est un ministère transformé en agence. Trois agences sont extrabudgétaires (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Régie des rentes du Québec et Régie du cinéma). La plupart des agences constituées en vertu d'une loi ont leurs propres services de soutien administratif.

Ayant leur propre loi constitutive, en théorie, quatre agences peuvent bénéficier d'une flexibilité de gestion des ressources humaines (leur personnel pourrait ne plus être membre de la fonction publique). Mais l'implantation d'une telle marge de manœuvre est compromise au moment de la recherche (2007).

Parmi les agences créées au sein d'un ministère ou organisme (UAS et USC), dix-sept ont obtenu des allègements administratifs : cinq UAS bénéficient d'emblée d'une entente de gestion et douze USC ont signé une entente de gestion avec le Conseil du trésor (voir Tableau 3, p.170-171). Cinq USC n'ont pas signé une telle entente de gestion et ont, par conséquent, une **autonomie de gestion relative** (voir Tableau 3, p.170-171). Parmi les agences ayant signé une entente de gestion, les principaux

allégements administratifs compilés par le Vérificateur général du Québec, en 2004, touchent à la gestion des ressources financières et, plus modestement, à la gestion des ressources humaines (voir Tableau 5, p.178). Trois agences au sein d'un ministère gèrent par ailleurs un fonds spécial, indépendant de celui de leur organisation d'attache, et trois autres bénéficient d'un compte à fin déterminée (voir Tableau 6, p.178).

En somme, les agences n'ont pas toutes la même autonomie de gestion. Celle-ci varie d'une agence à l'autre. Les résultats de la réforme à cet égard divergent de ceux attendus, à savoir une agence ayant une pleine autonomie de gestion. Prenant l'agence britannique comme référence, certains estiment que l'écart est important, notamment en termes d'autonomie de gestion des ressources humaines, tous statuts confondus (UAS, USC et agence créée en vertu d'une loi).

5.6.4 Les résultats en termes de responsabilisation par rapport à des résultats

La responsabilisation par rapport à des résultats recoupe aussi plusieurs choses (engagement par rapport à des résultats, conversion à la gestion par résultats, performance mesurée et effective, reddition de comptes publique). Toutes les agences s'engagent envers des résultats et cibles de performance en signant une entente de gestion (pour les UAS) ou en signant une convention de performance et d'imputabilité (pour les USC), puis en rendant public un plan d'action annuel. Elles font également une reddition de comptes publique en produisant un rapport annuel de gestion, déposé à l'Assemblée nationale.

Le Vérificateur général du Québec observe toutefois, en 2004, un déficit en matière de qualité de la reddition de comptes, notamment sur le plan des indicateurs de performance retenus. Le Vérificateur général estime qu'un changement de culture organisationnelle reste à faire, pour une large part, en matière de gestion par résultats :

La mise sur pied d'une [unité sous convention] ou d'une UAS suppose un changement de culture au sein de l'organisation. Celle-ci doit en effet mettre l'accent sur l'établissement et le suivi d'objectifs précis et mesurables, ce qui favorise l'obtention de résultats tangibles. Dans l'ensemble, les objectifs formulés par les entités sont liés aux plans stratégiques qui les concernent. Par contre, 64 % des 85 objectifs que nous avons scrutés ne sont pas libellés de façon à orienter les actions vers l'atteinte de résultats alors que 51 % ne sont pas accompagnés de cibles permettant de définir les attentes et de juger du degré d'atteinte des résultats. (Vérificateur général du Québec, 2004, p.108)

5.6.5 Les résultats en termes de performance

Sur le plan de la performance mesurée et effective, comme telle, il n'existe pas de mesure agrégée des gains de productivité pour l'ensemble des agences (UAS, USC et agences créées en vertu d'une loi) implantées dans la fonction publique québécoise. La plupart des études à propos de la performance des agences demeurent par ailleurs partielles¹¹³. De plus, comme le fait remarquer le Vérificateur général du Québec, en 2004, en raison de la qualité de la reddition de comptes, l'amélioration de la performance des agences apparaît difficile à vérifier. L'absence de mesures de balisage ne permet pas non plus de porter un jugement éclairé sur la performance observée. Rappelons que des agences réussissent tout de même à démontrer qu'elles améliorent leur performance d'année en année (voir plus haut).

Une étude du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO), réalisée pour le Conseil du trésor du gouvernement du Québec, soutient aussi, en 2005, que des agences réussissent à démontrer qu'elles « performent » très bien, lorsqu'on compare leur performance avec celle d'autres agences. Sur un échantillon de vingt agences (quinze USC et cinq UAS), six agences affichent en effet une performance très élevée; six agences obtiennent une performance élevée; cinq agences ont une performance moyenne; et trois agences ont une performance limitée (Aubert et coll., 2005, p.28). La performance varie donc d'une agence à l'autre.

5.6.6 Les déterminants de la performance

Selon l'étude réalisée par le CIRANO (2005), il existe un lien entre les allègements administratifs accordés à des USC et UAS et leur performance :

Les résultats indiquent clairement que les assouplissements de nature financière ainsi que ceux rattachés aux ressources humaines sont liés à la performance des unités conventionnées et des UAS. Qui plus est, une des observations les plus intéressantes est le fait que la combinaison des assouplissements financiers avec ceux rattachés aux ressources humaines a un lien avec la performance plus important que lorsque pris séparément. Ceci suggère que la performance d'une unité devrait être plus importante lorsque celle-ci bénéficie non seulement des assouplissements financiers ou des assouplissements rattachés aux ressources humaines, mais bien des deux types d'assouplissements à la fois. (Aubert et coll., 2005, p.iii-iv)

Les agences qui ont tendance à être les plus performantes sont celles qui ont obtenu le plus d'allègements en gestion des ressources financières et en gestion des ressources humaines de la part du Conseil du trésor (p.29-30). D'autres facteurs peuvent avoir joué sur la performance des agences, comme la conversion à la gestion par résultats (p.31), la date de création de l'agence (p.34) et la nature de l'activité de l'agence (p.31), mais ils ne sont pas aussi déterminants que les allègements administratifs. La conversion à la gestion par résultats est par exemple une transformation estimée « non suffisante » :

Toutes les unités performantes disposent de bons indicateurs. Par ailleurs, certaines unités non performantes semblent avoir des indicateurs adéquats. On peut donc supposer que la qualité des indicateurs est une condition nécessaire à l'atteinte d'un niveau de performance élevé, mais non suffisante. (p.31)

5.6.7 Les résultats en fonction du statut juridique de l'agence

Des gestionnaires d'agences, sur une base individuelle, livrent leur appréciation de la transformation en agence. Ils observent la présence ou non de perturbations au sein de leur agence. Ils utilisent les critères usuels qui traduisent la qualité du fonctionnement de l'agence : autonomie de gestion, responsabilisation par rapport à des résultats, performance. Les gestionnaires proviennent, pour certains, d'agences constituées en vertu d'une loi et, pour d'autres, d'agences créées au sein d'un ministère ou

organisme. Il est donc possible de rendre compte d'effets de la transformation en agence en fonction du statut juridique de l'agence – du moins, selon des données perceptuelles.

En théorie, les agences ayant un statut juridique distinct devraient être moins perturbées sur le plan de leur fonctionnement. Les gestionnaires de telles agences devraient être plus satisfaits à cet égard que ceux dont l'agence n'a pas de statut juridique distinct d'un ministère et qui a, par conséquent, moins d'autonomie de gestion – et de ressources (budget, personnel, équipements, etc.) à consacrer à la transformation en agence. Or, en pratique, il n'en est rien. Aucune corrélation ne peut être établie entre le statut juridique de l'agence et la satisfaction du gestionnaire d'agence ou les effets de la transformation en agence. Par exemple, pour le gestionnaire d'une agence constituée en vertu d'une loi, la transformation en agence est insatisfaisante : « la reddition de comptes est démesurée par rapport aux allègements : notre entente contient deux pages concernant les allègements pour cinq pages concernant la reddition de comptes. Il y a plus d'avantages d'être un organisme qu'une agence¹¹⁴. » Le statut d'USC ne correspond pas tout à fait à celui espéré à la Régie des rentes du Québec, une agence ayant son propre conseil d'administration : « si ce n'était que pour la partie d'obtention de marges de manœuvre et tout ça, le **jeu n'en vaut pas la chandelle**¹¹⁵ ». Les relations avec le Conseil du trésor sont jugées difficiles et à la source des problèmes rencontrés pour obtenir les allègements administratifs attendus.

Par contre, des gestionnaires d'agences n'ayant pas de statut juridique distinct d'un ministère ou organisme (Centre de recouvrement, Géologie Québec, Contrôle routier Québec, Centre de signalisation) sont satisfaits de leur autonomie de gestion, comme le mentionne un gestionnaire d'agence : « moi je suis très satisfait de ce qu'on a obtenu¹¹⁶ ». Selon un autre gestionnaire d'agence, un manque d'allègements administratifs consentis officiellement par le Conseil du trésor, voire de flexibilité en matière de gestion du personnel, ne signifie pas pour autant un manque de marge de

manœuvre sur le plan informel. « Des marges de manœuvre on n'en a pas eu. On a agi comme si on en avait. Elles ne sont pas écrites nulle part et d'après moi c'est mieux de ne pas trop en écrire non plus. Plus on en écrit, plus on restreint les marges de manœuvre¹¹⁷. » L'autonomie de gestion, ce n'est pas une question d'allégements administratifs :

Avec au départ pas de marge de manœuvre. Mais tout compte fait, moi je ne me dis pas de marge de manœuvre, mais en même temps malgré tout, pas de marge d'encombrement. [...] dans des prises de décisions et pour les stratégies opérationnelles, dans le fond **on a carte blanche**¹¹⁸.

Le gestionnaire d'une agence n'ayant pas un statut juridique distinct de son ministère perçoit que l'agence est malgré tout autonome et qu'elle peut améliorer sa performance :

On est carrément une agence, une unité totalement autonome du ministère et lorsqu'on travaille avec le ministère ou qu'on travaille avec le privé, on paie. Ça nous permet de sortir des prix comparables au secteur privé, parce qu'on est complètement dans un environnement comme le secteur privé¹¹⁹.

Parmi les cinq agences évaluées par l'ancien directeur de la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor (voir plus haut), quatre agences n'ayant pas de statut juridique distinct d'un ministère (Centre de perception fiscale, Centre de conservation du Québec, Centre de gestion de l'équipement roulant et Forêt Québec) arrivent tout de même à démontrer une amélioration de leur performance d'année en année. Selon un gestionnaire d'agence, sans allégements administratifs (ou marge de manœuvre de gestion formelle), l'agence peut tout de même obtenir une performance : « l'appareil gouvernemental s'est servi du modèle des agences pour débiter la modernisation. Et sans trop leur en donner de marges de manœuvre au départ, mais malgré cela certaines agences ont « performé » beaucoup¹²⁰. » La qualité du service à la clientèle s'améliore par exemple, selon un autre gestionnaire d'agence : « maintenant on est capable de **contrôler nos délais**. Donc, on sait quand vont rentrer les rapports et, à ce moment-là, on est capable de planifier le travail des graphistes et on est capable de

planifier le travail des éditeurs, et là nos rapports sortent à temps. Là, le client les a dans les délais¹²¹. »

La conversion à une culture de gestion par résultats n'est d'ailleurs pas problématique dans tous les cas d'agence et ce n'est pas, encore une fois, une question de statut juridique, comme le révèlent des gestionnaires d'agences (Géologie Québec et Centre de signalisation) : « les gens aiment travailler avec ça [les indicateurs de performance]¹²² »; « La culture change¹²³. » La performance mesurée et le balisage permettent, aussi, d'apprécier la performance de l'agence, comme le soutient un gestionnaire : « actuellement, parmi les organisations qu'on connaît dans le monde, on est la plus performante¹²⁴. »

En somme, lorsqu'on considère les observations des gestionnaires d'agences sur une base individuelle, la qualité de **la transformation en agence varie selon les agences et ce n'est pas une question de statut juridique.**

5.7 Conclusion à propos de l'histoire de la mise en œuvre de l'agence exécutive au Québec

Deux constats peuvent être tirés de l'histoire de la mise en œuvre de l'agence exécutive au Québec :

1. Le modèle d'agence officiellement adopté par le gouvernement est transformé au moment de sa mise en œuvre. Après avoir expérimenté le modèle de l'agence au sein d'un ministère, le gouvernement du Québec décide, en effet, de privilégier le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi.
2. Après une décennie de réforme, l'organisation publique n'est pas transformée de manière étendue ni de façon systématique – la transformation varie d'une agence à l'autre.

5.7.1 *La transformation du modèle d'agence*

L'idée de créer des agences au Québec s'inscrit dans le contexte de réforme de l'administration publique ayant cours à l'échelle internationale. Le gouvernement du Québec reprend les raisons invoquées par d'autres gouvernements pour justifier une réforme administrative d'envergure. Les forces usuelles sont identifiées (croissance des dépenses publiques, mondialisation de l'économie, changements démographiques, environnement plus dynamique, évolution accélérée des technologies et difficultés de l'organisation publique traditionnelle pour y faire face). Le gouvernement du Québec s'inspire explicitement de mesures de réforme implantées par d'autres gouvernements, en particulier par le gouvernement britannique et, notamment, la création d'agences exécutives. Les acteurs centraux, au Québec, estiment que l'agence permet de conjuguer autonomie de gestion et responsabilisation par rapport à des résultats.

La réforme québécoise n'a toutefois pas la même ampleur que celle menée en Grande-Bretagne, où, en 2000, après une décennie de réforme, près de 60 pour cent du personnel de la fonction publique œuvre au sein d'une centaine d'agences exécutives (James, 2001). Au Québec, en 2005, après dix ans de réforme, c'est environ 30 pour cent de la fonction publique qui travaille dans une agence. Initialement, en 1995, les promoteurs de la conversion prévoyaient la possibilité d'appliquer le concept d'agence à 70 pour cent du personnel de la fonction publique québécoise (Deschênes, 1996). Ainsi, la **réforme diverge de la réforme prévue** de manière formelle par des acteurs centraux (Secrétariat à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement). Avec sa vingtaine d'agences, l'expérience québécoise est comparable à celle du gouvernement fédéral canadien, où une quinzaine d'organismes de services spéciaux ont été créés entre 1989 et 2003.

De plus, au Québec, le modèle de l'agence exécutive subit une **transformation** au moment de sa mise en oeuvre. En Grande-Bretagne, l'agence n'est pas distincte d'un

ministère. Le gouvernement du Québec adopte le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi après avoir expérimenté les deux modèles d'agence (le modèle de l'agence au sein d'un ministère et le modèle de l'agence ayant sa propre loi). L'intention, au Québec, est d'accorder une plus grande flexibilité de gestion à l'agence, afin de poursuivre la transformation de l'organisation publique. La mise en œuvre de cette dernière y demeure cependant compromise au moment de la recherche (2007) : les conventions collectives restent, par exemple, négociées centralement – à la différence, en Angleterre, la négociation des conventions collectives peut être décentralisée.

5.7.2 Des résultats mixtes quant à la transformation de l'organisation publique

L'histoire de la mise en œuvre de l'agence exécutive au Québec nous apprend que les attentes des acteurs centraux (Secrétariat à la réforme administrative, Vérificateur général du Québec, Secrétariat du Conseil du trésor et Forum des agences) ne sont pas comblées. Au début, selon eux, l'agence est une façon de conjuguer responsabilisation par rapport à des résultats et autonomie de gestion. En pratique, des acteurs sont insatisfaits des résultats qu'ils observent suivant sa mise en œuvre dans la fonction publique québécoise. Selon le Vérificateur général du Québec, en 1998, par exemple, les allègements administratifs consentis aux agences par le Conseil du trésor ne sont pas à la hauteur des attentes – même dans le cas d'agences ayant leur propre loi constitutive. En 2004, le Vérificateur général du Québec note par ailleurs que la **reddition de comptes des agences demeure à parfaire**. La conversion à la gestion par résultats n'est pas observée dans toutes les agences. La performance des agences est aussi inégale. À ce titre, les effets de la réforme divergent de ceux prévus.

Or, des agences parviennent à démontrer qu'elles améliorent leur performance d'année en année, indépendamment de leur statut juridique – ce n'est donc pas simplement une question d'allègements administratifs et de disponibilité de

ressources. De plus, dans des cas d'agences au sein d'un ministère, la conversion à la gestion par résultats est satisfaisante; et des gestionnaires se montrent relativement satisfaits du fonctionnement de leur agence. En dépit d'allégements administratifs peu substantiels, des gestionnaires d'agences réussissent à se dégager une marge de manœuvre de gestion de manière informelle. C'est donc dire que les effets de la réforme ne divergent pas de ceux prévus dans tous les cas d'agence. C'est dire également que la décision d'aller de l'avant avec le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi ne repose pas sur les déterminants identifiés par les acteurs centraux, à savoir une plus grande autonomie de gestion, une plus grande responsabilisation par rapport à des résultats et une plus grande performance.

Pourquoi, dans le cas québécois, l'agence subit-elle une transformation au cours de sa mise en œuvre ? Comment expliquer que la transformation de l'organisation publique ne soit pas toujours effective ? Pour résoudre ces énigmes et comprendre les faits observés, il faut **étudier comment l'agence est mise en œuvre socialement**. C'est ce que nous ferons dans les deux prochains chapitres. Dans le chapitre 6, nous verrons que l'agence exécutive soulève la controverse parmi les acteurs centraux et que sa transformation découle d'un accord à propos de son état de nature. Dans le chapitre suivant (chapitre 7), nous verrons que la mise en œuvre de l'agence, au niveau local, suit différentes trajectoires stratégiques, sans égard au statut juridique de l'agence. Il nous sera alors possible de relativiser l'intérêt d'une transformation du modèle de l'agence exécutive pour mener à bien la transformation de l'organisation publique.

CHAPITRE 6. LES CONTROVERSES LIÉES À LA MISE EN ŒUVRE DE L'AGENCE

L'observation des faits entourant la mise en œuvre de l'agence exécutive au Québec nous incite à diagnostiquer un écart entre la réforme prévue par les acteurs centraux et la réforme mise en œuvre (ampleur mitigée de la réforme, autonomie de gestion relative accordée aux agences, responsabilisation inégale par rapport à des résultats, performance contingente et divergence du modèle d'agence). Le gouvernement décide de privilégier, du moins officiellement, le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi, bien que les résultats observés ne soient pas liés au statut de l'agence (agence ayant ou non son propre statut juridique).

Ce présent chapitre entend démontrer que pour comprendre pourquoi l'agence est transformée, il faut observer comment **l'agence est transformée socialement** au cours du processus de sa mise en œuvre. Dans le cas québécois, les acteurs centraux résolvent des controverses à propos de l'état de nature d'une agence viable. Ils préconisent la transformation de l'agence après avoir observé le maintien, voire l'exacerbation, des dysfonctionnements suivant la mise en œuvre du modèle d'agence initial (l'agence au sein d'un ministère). En conclusion, nous verrons que le problème réside plutôt dans la manière dont les acteurs centraux traduisent l'agence.

Après un bref rappel du processus de résolution d'une controverse et des notions afférentes, ce chapitre expose les controverses à propos de l'état de nature de l'agence. Pour chacune des controverses identifiées, l'exposé fait état des alliances d'acteurs en présence, leurs arguments, les enjeux soulevés, la teneur de l'accord négocié, le cas échéant, de même que le système d'action qui préside à la mise en œuvre de l'accord et les effets observables, notamment, sur le mode de fonctionnement de l'organisation publique.

Le chapitre est divisé en trois sections : la controverse sur le rôle de l'agence (section 6.1), les controverses portant sur la création d'agences (section 6.2) et les controverses touchant à la définition de l'agence (section 6.3). Le chapitre comporte une conclusion sur les controverses liées à la mise en œuvre de l'agence.

Avant d'aborder les controverses comme telles, il faut rappeler certaines notions liées au processus de résolution d'une controverse. Toute controverse est une dispute entre des acteurs à propos de l'état de nature d'un objet (un fait) – l'agence dans le cas qui nous intéresse. Une **controverse est dite stabilisée** lorsque des acteurs reconnaissent son importance et prennent position. Ils s'opposent alors par rapport à un fait et tentent à travers leurs interactions de faire adopter leur point de vue sur l'agence. Ils s'investissent dans le débat et y injectent des ressources (arguments, temps personnel, efforts de recherche, etc.). Ils mobilisent des expertises particulières pour mettre en lumière des aspects du problème à résoudre et faire valoir l'intérêt de leur manière de le rationaliser. Le débat s'organise, acquiert une structure et la controverse se stabilise dans le temps. Elle devient observable.

Des **enjeux** peuvent être sous-jacents à une controverse – la dispute entre des rationalités ou expertises masque alors un rapport de pouvoir. Des acteurs défendent ou cherchent à augmenter leur marge de manoeuvre en participant à une controverse. Ils négocient leur adhésion à la position adverse : ils sont prêts à l'accepter à certaines conditions, en échange de gains spécifiques. Pour cette raison, une controverse s'insère dans le contexte d'une interaction sociale. Les positions défendues par les acteurs peuvent également sous-tendre des croyances, des valeurs et des visions du monde (ou représentations sociales) auxquelles ils adhèrent profondément et qu'ils ne sont pas prêts à abandonner. De tels enjeux symboliques et culturels ne font pas toujours partie du débat. Les acteurs ne cherchent pas à les négocier. Exprimés, ils constituent des contraintes à l'accord entre les acteurs ou à une prise de position commune.

Un **accord** clot une controverse lorsqu'une des positions d'acteur suscite l'adhésion des autres. Un compromis peut être négocié par rapport à des enjeux sous-jacents, matériels ou immatériels. Dans tous les cas, un état de nature de l'agence est accepté par les acteurs concernés. La dispute n'est pas terminée pour autant. L'accord peut en être un de principe; le cas échéant, il doit être implanté avant de pouvoir clore la controverse. Pendant le processus d'implantation, et au cours de leurs interactions, les acteurs peuvent modifier leur position et faire pencher la balance en faveur de l'une ou l'autre des prises de position. Un état de nature est alors bel et bien accepté, du moins pour un temps et de manière explicite. Le compromis peut tout de même s'avérer insatisfaisant. Les acteurs continuent alors de déployer des stratégies défavorables à l'adoption de l'une ou l'autre des positions défendues.

Les controverses à propos de l'agence, leur stabilisation et leur résolution, sont rendues publiques par le biais de mécanismes de discussion institués (Commission de l'administration publique, Commission spéciale sur la gestion gouvernementale) ou de documents officiels rendus publics. La recherche accorde de l'importance aux positions des acteurs centraux (Secrétariat à la réforme administrative, Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement, opposition officielle, Vérificateur général du Québec, syndicats, Forum des agences, etc.), mais aussi à celles d'acteurs considérés sur une base individuelle (ministre, sous-ministre, gestionnaire d'agence, employé, etc.), lorsqu'elles alimentent les débats au « centre »¹²⁵, sans que de tels acteurs y participent directement.

Trois séries de controverses animent la discussion des acteurs centraux pendant le mouvement d'implantation des agences :

1. Les **raisons qui président à la création d'agences**.
2. Les controverses liées à la **création d'agences**.
3. Les controverses liées à la **définition de l'agence**.

Lorsqu'il est question des raisons qui président à la création d'agences, les acteurs se demandent pourquoi créer des agences ? Dans le cas des controverses liées à la création d'agences, les acteurs se disputent à propos des éléments constitutifs de l'agence (indépendance opérationnelle, autonomie de gestion et mesure des résultats). Ils débattent de leur impact. Dans le cas des controverses liées à la définition de l'agence, les acteurs ne questionnent plus la création d'agences. La dispute porte sur ce que l'agence contient (flexibilité de gestion, partage de l'imputabilité et position de l'agence dans la structure ministérielle). La dispute à propos de la création d'agences est plus accentuée dans les premiers temps du processus d'implantation. Ensuite, la dispute sur la définition de l'agence prend le dessus.

Pour chacune des controverses, la recherche identifie les alliances d'acteurs en présence (les « pour » et les « contre »). Elle précise le compromis négocié et le réseau d'acteurs soutenant un accord sur l'état de nature de l'agence. La recherche discerne également le système d'action ayant mené à la résolution de la controverse – bien qu'il ne soit pas toujours perçu de manière systématique par les acteurs eux-mêmes.

6.1 Pourquoi créer des agences ?

À l'origine de la réforme, il y a le constat partagé par des acteurs centraux (dont le gouvernement, le Conseil du trésor et le ministère du Conseil exécutif) d'une prise de décision « irrationnelle » en matière d'allocation des ressources dans la fonction publique et de ses conséquences négatives. L'allocation des ressources ne s'appuie pas sur une mesure obligatoire de la performance des ministères et organismes : « on travaille à l'intérieur d'enveloppes budgétaires qui sont un peu reconduites chaque année¹²⁶ ».

Pour régler le problème, le gouvernement fait appel à une approche nouvelle, celle d'un quasi-marché. Postulant une « enveloppe budgétaire limitée », le président du

Conseil du trésor entend baser l'allocation des ressources sur une performance mesurée.

La réforme permettra [...] de mettre à la disposition des décideurs [...] une information de qualité leur permettant d'apprécier l'impact des choix budgétaires sur les résultats projetés ou obtenus. Ainsi, les investissements budgétaires pourront être présentés non seulement en termes de chiffres absolus, de programmes à développer ou de mesures à mettre en oeuvre, mais aussi en termes d'objectifs à atteindre en fonction des ressources disponibles. (Conseil du trésor, 1999b, p.28)

Le président du Conseil du trésor veut donner de nouveaux atouts aux décideurs, leur procurer une « information de qualité » sur la gestion des opérations, afin de favoriser une prise de décision éclairée quant à la répartition des ressources. Il désire aussi instituer de nouvelles règles (contraintes), obligeant les unités administratives à s'engager par rapport à des objectifs chiffrés. En d'autres mots, le président du Conseil du trésor veut instituer de nouvelles règles du jeu, où la concurrence pour les ressources entre les ministères et organismes est basée sur l'atteinte de résultats (« Il faut un cadre de gestion, des règles du jeu qui favorisent la performance et la qualité des services »). Pour y parvenir, le président du Conseil du trésor veut implanter la gestion par résultats. C'est ainsi qu'il entend rendre la décision en matière d'allocation des ressources plus rationnelle d'un point de vue économique.

Pour le gouvernement, et selon la version officielle de la réforme, **l'agence sert à expérimenter la gestion par résultats** avant de l'étendre à l'ensemble des ministères et organismes. Selon cette vision, l'agence aurait un rôle instrumental et éphémère, celui de laboratoire d'un nouveau cadre de gestion au sein de l'appareil public en général. Or, la gestion par résultats ayant fait ses preuves, l'agence demeure un objet d'intérêt pour les acteurs centraux. L'agence ne peut donc pas être réduite au simple rôle de véhicule de la gestion par résultats.

Lorsqu'on s'intéresse aux explications données par les acteurs quant à la présence de l'agence au sein de la fonction publique québécoise, la « dynamique ministérielle » est au cœur des préoccupations des acteurs. Ce qui ressort, c'est le rôle de l'agence

dans la transformation de l'organisation publique. Le mode de fonctionnement des ministères et organismes est jugé problématique, à la source de conflits et de pertes d'efficience. L'agence joue un double rôle à cet égard. En premier lieu, l'agence sert de véhicule à la gestion par résultats au sein des ministères et organismes – et non au sein de l'appareil public en général – afin que la performance y soit mesurée. En second lieu, l'agence sert à transformer une unité administrative afin que les acteurs concernés s'engagent formellement envers une performance négociée. La création d'agences est conçue comme une manière d'instituer une relation contractuelle entre le ministère et ses unités administratives. Commençons par décrire le problème de la dynamique ministérielle; nous verrons ensuite plus en détails la double solution que représente la création d'agences.

Avant l'implantation d'agences, la dynamique au sein des ministères et organismes est caractérisée par des **tensions et conflits entre les unités administratives**. Au moment de l'allocation des ressources, chacune des unités administratives demande des ressources en fonction de ses besoins et se dit prioritaire pour le bon fonctionnement de l'ensemble, comme l'illustre un professionnel oeuvrant au sein d'une agence :

Tout le processus [ministériel] dans un dossier part d'ici [Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale] ! Si les choses sont bien faites ici, le restant va mieux aller ! [...]. Ça va peut-être coûter plus cher ici, mais ça va coûter moins cher que tout l'ensemble des bévues qui vont être faites après ! [...] tu sauves du temps [...] au ministère, à tous les ministères, tout le monde en tant que société épargne¹²⁷.

Le sous-ministre (ou autorité hiérarchique au sein d'un ministère) a le rôle de répartir les ressources entre les unités administratives de son ministère. Il n'a pas les ressources nécessaires pour répondre aux besoins de tous et chacun. De manière traditionnelle, la hiérarchie intervient afin de calmer le jeu en décidant de l'ordre des priorités par rapport à diverses demandes pour des ressources limitées, comme l'illustre le sous-ministre de l'Environnement :

Effectivement, il y a des discussions qui se font entre l'ensemble des directions régionales et l'ensemble des directions générales du ministère au cas par cas pour établir un ordre de priorité, parce qu'on est confrontés un peu à la même réalité que le Centre d'expertise en analyse environnementale, on ne peut pas traiter tous les dossiers en même temps [...]. Idéalement, ça serait vivre dans un monde parfait, mais ce n'est pas le cas. Donc, il y a des discussions, je dirais, presque quotidiennes sur l'ordre de priorité¹²⁸.

Dans le système ministériel traditionnel, les discussions ne portent pas sur des « faits ». La connaissance sur les besoins de tous et chacun n'est pas basée sur des chiffres. Les cibles à atteindre sont déterminées en fonction d'une information « textuelle » et peu précise (« floue ») quant à la capacité de production des unités administratives. Or, comment connaître les besoins des unités administratives avec précision si l'on n'a pas d'information exacte sur la capacité de production de chacune d'elles (par exemple, le nombre de dossiers qu'une unité est apte à traiter dans une année avec un nombre « x » d'employés) ? Dans un cadre de gestion peu axé sur la mesure de la performance, des compressions budgétaires sont imposées pour obtenir un gain de productivité et une réduction des coûts globaux, mais selon un rationnel souvent peu économique (Deschênes, 1996, p.6) – pour ne pas dire aléatoire. « L'on est à la merci des personnes. » Il en résulte de l'incertitude, des mécontentements, des tensions et des conflits ayant pour sujet l'importance des ressources dont chacun a besoin pour réaliser sa mission, comme le résume un chef de service : « le gouvernement, c'est le partage d'une tarte et c'est à celui qui crie le plus fort qui va avoir le plus gros morceau¹²⁹. »

Dans le système traditionnel, les **unités administratives ne signent pas d'engagement chiffré et public** envers une amélioration de la performance. Elles ne s'engagent pas formellement à faire des gains de productivité pour se dégager une marge de manœuvre par elles-mêmes et ainsi assurer leur bon fonctionnement. Un sous-ministre peut intervenir à tout moment dans la gestion des opérations au nom d'une orientation (ou réorientation) politique ou stratégique.

Un tel système organisationnel ne peut se maintenir qu'au prix d'effets pervers : des activités deviennent graduellement le « bout de la ligne » de leur ministère ou organisme, c'est-à-dire un tiers secteur dont la mission est délaissée au détriment de certains résultats (par exemple, l'accumulation de dossiers à traiter, l'allongement du délai de livraison d'un service). C'est le cas de la majorité des unités administratives qui seront éventuellement transformées en agences (voir Tableau 10, p.208). Elles étaient peu visibles politiquement, jouaient un rôle accessoire par rapport à la mission principale de leur ministère et, en situation de compressions budgétaires, il était loisible pour un sous-ministre ou un dirigeant d'organisme d'y restreindre les ressources (budget, postes, personnel, équipements).

Le système organisationnel décrit fonctionne à la manière d'un cercle vicieux : cherchant à assurer son bon fonctionnement, il génère de plus en plus de dysfonctionnement, ne pouvant assurer le bon fonctionnement de chacune de ses parties ou unités administratives (voir Tableau 11, p.209).

Au début de la réforme, ce que des acteurs centraux (Conseil du trésor et ministère du Conseil exécutif) veulent régler, avec la création d'agences, c'est le mode de fonctionnement au sein des ministères et organismes qu'ils jugent dysfonctionnel. Les acteurs centraux désirent « moderniser » la dynamique ministérielle. Ils sont animés par une quête de rationalisation de l'organisation publique au sein des ministères et organismes. D'emblée, ils veulent instaurer un nouveau système organisationnel, complètement transparent, où la discussion en matière d'allocation des ressources est basée sur le langage des chiffres et où l'information circule sans « frottement ». Ils entendent éliminer les incertitudes qui prévalent dans le système organisationnel traditionnel pour le bénéfice d'une prise de décision objective et rationnelle d'un point de vue économique et comptable.

Tableau 10. La perception de la situation dans des unités administratives avant leur transformation en agences

Agence	Citation
Services aériens et postaux	[...] atténuer un peu le genre de méfiance ou, à tout le moins, éveiller la conscience du monde [...], que d'avoir à l'intérieur du gouvernement un tel service amenait des économies d'échelle pour tout le monde ¹³⁰ [...].
Centre de recherche minérale	Il y avait des vices de forme, il y avait des problèmes ! [...] puis ç'a toujours été l' absence de financement [...]. [...] le ministère des Ressources naturelles qui a toujours voulu réduire ses coûts ¹³¹ [...].
Centre de recouvrement de la sécurité du revenu	[...] la mission du ministère ce n'est pas de faire du recouvrement, c'est de faire [...] du placement et puis gérer l'assistance financière, donc le recouvrement, c'est [...] très accessoire , pour le ministère, ce n'est pas <i>glamour</i> non plus, [...] c'est un peu caché ça ¹³² .
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	Le laboratoire ici a tout le temps eu des problèmes financiers ... on a tout le temps eu de la misère à se faire financer adéquatement. C'est historique ça ¹³³ [...].
Centre de gestion de l'équipement roulant	[...] on ne s'en occupe pas trop. S'il y a de l'argent on en mettra un peu, s'il n'y en a pas, on va en enlever. [...]. C'était délaissé un peu. [...] le dernier en bout de ligne , parce que tu es noyé dans une série d'opérations, et l'opération mécanique, et de loin, ce n'est pas la plus importante ¹³⁴ .
Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec	[...] à cette époque là, [...] la privatisation d'un secteur d'activités comme ça avait été mise sur la table [...]. [...] l'expertise analytique était perçue au ministère comme étant plus une unité secondaire , on était perçu au ministère [de l'Environnement] comme étant des faiseurs, plus que des collaborateurs. Un genre de machine distributrice ¹³⁵ .
Régie du cinéma	[...] c'est au bout de la ligne ¹³⁶ [...].
Contrôle routier Québec	On était le bouc émissaire de tout le monde ¹³⁷ .
Centre de signalisation	[...] l'agence ici, historiquement, on était déficitaire entre 400 et 500 mille dollars par année ¹³⁸ .
Bureau des infractions et amendes	La perception [...] dans les palais de justice, c'était l' activité la moins valorisée [...] parce que le rôle des services de justice ce n'est pas de percevoir, c'est le soutien à la cour ¹³⁹ [...].
Centre québécois d'inspection alimentaire et de santé animale	On voulait prendre notre place dans le ministère, on voulait qu'à l'intérieur même du ministère notre rôle soit reconnu ¹⁴⁰ [...].

Tableau 11. Des indices d'un système organisationnel dysfonctionnel avant la réforme dans la fonction publique québécoise

Agence	Citation
Centre de perception fiscale	Une projection faite en 1995 établissait un niveau probable de comptes à recevoir dépassant les 3 milliards de dollars en 1997 [...]. C'est donc dans ce contexte que s'est opérée la transformation de l'ancienne direction générale de la perception du ministère du Revenu en unité autonome de service, le Centre de perception fiscale ¹⁴¹ .
Centre de gestion de l'équipement roulant	À un moment donné, il faut essayer de couper. [...] on pouvait toucher à ces équipements-là [équipements roulants]. Et, avec le temps donc, on se retrouvait avec des équipements beaucoup plus vétustes, et plus ils devenaient vétustes — c'est comme une chaîne, ça — bien, plus les ateliers étaient occupés puis, souvent, les équipements, on avait de la difficulté, dans le fond, à faire un entretien correct de ces équipements-là. On en mettait moins dans le capital, donc on renouvelait moins la flotte et on en mettait plus dans la réparation, etc. ¹⁴²
Bureau des infractions et amendes	Donc, la perception des amendes ça se faisait à temps perdu, puis à un moment donné [...], les compressions aidant, [...] les dossiers s'empilaient , puis il n'y a plus personne qui faisait le travail. [...] le montant des comptes à recevoir augmentait, les dépenses pour mauvaises créances augmentaient [...]. Donc le ministère avait un problème ¹⁴³ .

Le diagnostic de départ des acteurs centraux est double à l'égard du système organisationnel traditionnel. Selon eux, d'une part, des conflits y sévissent parce qu'on y échange de l'information de mauvaise « qualité » et qu'il y a place à l'incertitude. Les acteurs centraux diagnostiquent un manque d'information claire et précise sur la performance des unités administratives et, par conséquent, sur leurs besoins « réels » en termes de ressources pour accomplir leur mission respective. En préconisant le langage des chiffres, les acteurs centraux pensent être en mesure de neutraliser les interactions « politiques », ou jeux de pouvoir entre les unités centrales et les autres unités ministérielles, qui caractérisent le fonctionnement du système

organisationnel public traditionnel. Aussi, en premier lieu, la création d'agences vise-t-elle à **instituer la gestion par résultats** au sein des ministères et organismes – et c'est pour transformer le système organisationnel comme tel.

D'autre part, les acteurs centraux diagnostiquent un manque d'engagement public envers des résultats mesurables. Ils prônent le **recours à des ententes quasi-juridiques**, ou contractuelles, précisant des indicateurs de performance et des cibles de résultats pour lesquelles l'agence s'engage, en contrepartie de ressources humaines et financières données. Le ministère du Conseil exécutif entrevoit, par exemple, un « véritable changement culturel » basé sur la notion de contrat. « En obligeant toutes les parties en cause à colliger clairement les principales clauses contractuelles, elle permet à l'unité autonome d'avoir un rôle et des engagements propres et exclusifs qui la distinguent des autres fonctions gouvernementales » (Ministère du Conseil exécutif, 1996, p.8). En second lieu, avec la création d'agences, les acteurs centraux désirent instaurer dans l'organisation publique une **régulation de type contractuelle** là où prévaut une régulation basée sur la discussion, au quotidien, entre les unités centrales et les unités administratives. Aussi, dans ces conditions, l'agence est-elle perçue à la source de gains de productivité, en s'engageant formellement à améliorer sa performance de façon continue. Selon cette conception des choses, l'agence se dégage elle-même une marge de manœuvre financière. En dépit de compressions budgétaires, elle peut assurer son développement de manière autonome, en réinvestissant sa marge de manœuvre financière, et ainsi participer au bon fonctionnement de l'ensemble organisationnel dans lequel elle s'insère – c'est-à-dire sans hypothéquer cet ensemble.

Au final, une fois transformée, l'organisation publique (ministère ou organisme) prend la forme d'un « conglomérat », où les activités politiques et stratégiques sont séparées des activités de gestion des opérations. Le **tout est intégré sur la base de contrats** de performance, comme le fait observer un membre de l'opposition officielle : « [...] si vous généralisez les contrats de performance dans les ministères,

vous pouvez arriver avec sept ou huit contrats de performance. Et là, le sous-ministre sera peut-être comme un genre de président de conglomérat¹⁴⁴ ».

La cible visée est une organisation publique inspirée par le monde des affaires, instaurant une concurrence pour les ressources entre les unités administratives. Les acteurs centraux idéalisent une organisation où la gestion des opérations est prise en charge par plusieurs agences ayant un comportement entrepreneurial et s'engageant formellement, par contrat, envers des résultats négociés de manière explicite et informée entre les parties prenantes. Cette vision de l'organisation publique repose sur une valeur : la transparence.

[...] il faudrait bien sûr ne pas trop éclater ça, des petites unités, très petites. Mais, s'il y en avait quelques centaines, ce n'est pas terrible, là. Les gens sauraient ce qu'ils font, tout le monde saurait ce que le voisin fait, et les gens seraient motivés pour atteindre les objectifs sur lesquels ils se sont engagés¹⁴⁵.

Les acteurs centraux obtiennent un accord de principe par rapport à la cible visée de la part d'autres acteurs concernés (dont l'opposition officielle). Au moment de sa mise en œuvre, comme nous le verrons, la création d'agences soulève cependant la controverse. La transformation attendue, celle du mode de fonctionnement des ministères et organismes, doit passer par le filtre des débats d'acteurs. Regardons les controverses soulevées par les acteurs à propos de l'agence, d'abord celles au sujet de la création d'agences, ensuite celles ayant trait à la définition de l'agence. Nous verrons comment les acteurs en viennent à négocier l'état de nature de l'agence afin de concilier leurs intérêts divergents.

6.2 Les controverses liées à la création d'agences

Trois facettes de la création d'agences suscitent la controverse :

1. La différenciation de secteurs d'activités.
2. L'autonomie de gestion.
3. La mesure des résultats.

6.2.1. La différenciation de secteurs d'activités

L'agence, de manière initiale, rappelons-le, doit s'engager par rapport à des résultats en vertu d'un contrat, ou d'une entente quasi-juridique. L'agence s'engage également à travers un plan d'action annuel à poursuivre des cibles de performance et à rendre compte des résultats atteints en fin d'année dans un rapport annuel de gestion. Tous ces engagements de l'agence sont rendus publics et formalisent son statut particulier au sein d'un ministère ou organisme. Créer une agence, c'est séparer un secteur d'activités de la gestion traditionnelle et courante d'un ministère ou organisme afin de l'insérer dans un cadre de gestion différent.

Deux positions s'affrontent par rapport à la différenciation de secteurs d'activité au sein de ministères et organismes. D'un côté, il y a ceux qui prêchent en faveur de celle-ci. De l'autre, il a ceux qui s'y opposent et défendent l'idée d'une gestion intégrée des ministères et organismes.

6.2.1.1 L'alliance pour la différenciation de secteurs d'activités

Selon le Secrétariat à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, l'agence doit se distinguer par rapport aux autres unités administratives de son ministère ou organisme, comme en témoigne l'un des cinq critères¹⁴⁶ pour « convertir un secteur d'activité en unité autonome de service » :

Le secteur d'activité doit avoir un mandat clair et précis qui le distingue des autres parties de la même organisation et qui en fait le responsable de la livraison de ses produits et services. Les contours du secteur d'activité doivent pouvoir être établis clairement [...]. (Ministère du conseil exécutif, 1996, p.11)

L'isolement relatif de l'agence par rapport au reste du ministère est jugé nécessaire pour circonscrire l'agence et **lui attribuer des résultats**.

Les gestionnaires d'agences s'allient à la position du Secrétariat à la réforme administrative. Ils défendent l'idée que l'agence doit se distinguer, ou se différencier, au sein de son organisation d'attache. C'est une condition à une agence viable,

comme l'exprime le directeur d'une agence en 1996 : « Pour que ça fonctionne [une agence], [il] faut avoir une production mesurable et quantifiable et avoir un **contrôle sur les résultats**¹⁴⁷. » C'est aussi une condition à la viabilité de l'entente contractuelle, comme le précise, en 1999, le second directeur de la même agence :

Pour qu'un contrat de performance soit gérable [...], il faut l'adapter, d'après nous, à une réalité qui est cernable, une réalité où on est capable de définir des indicateurs quantifiés, et on est capable, à la fin de l'année, d'en rendre compte. [...] Et, pour que ça réussisse, il faut que ça soit très cerné, il faut que ça soit à l'échelle d'un produit, de deux produits¹⁴⁸.

En maximisant le contrôle sur les résultats, les gestionnaires d'agences veulent fonder leur imputabilité par rapport à la gestion des opérations.

Selon l'alliance pour la différenciation de secteurs d'activités, il n'est pas opportun de transformer un ministère en agence. Il faut plutôt transformer des parties de ministère en agences. Trois raisons sont avancées. Premièrement, un ministère comporte des activités qui ne sont pas opérationnelles (activités politiques et stratégiques), pour lesquelles il est jugé difficile de définir des indicateurs de performance. Deuxièmement, un ministère doit intégrer différentes unités administratives ou activités opérationnelles, ce qui nécessite des arbitrages entre elles, ou interventions de la hiérarchie, affectant le contrôle des unités sur leurs résultats respectifs. Troisièmement, selon les gestionnaires d'agences, le plan stratégique d'un ministère ne peut servir de point de départ à la définition de la performance d'une unité administrative. Il faut, selon eux, débiter au niveau de l'unité administrative en question de manière à établir « la performance sur un service produit ». Du point de vue des gestionnaires, la performance à privilégier est celle de l'agence. « Il est clair que les indicateurs de performance [...] ce n'est pas facile nécessairement à définir [...], de trouver les bons indicateurs qui présentent le mieux ta performance comme unité¹⁴⁹. »

Des sous-ministres s'allient à l'idée de différencier des secteurs d'activités au sein de leur ministère. Ils y voient un facteur d'efficacité organisationnelle. Ils estiment que

des unités administratives ont besoin d'une indépendance opérationnelle par rapport à leur ministère pour réaliser leur mission propre. Créer une agence, pour eux, c'est **retirer une unité administrative d'un système organisationnel générateur d'effets pervers**. Transformer une unité administrative, ou un secteur d'activités, en agence, c'est « remettre sur les rails » un tiers secteur qui est volontier sacrifié pour assurer le fonctionnement des autres parties de l'organisation ministérielle en situation de compressions budgétaires. Cette vision des choses est partagée par les gestionnaires qui prennent part à la création d'agences.

Le personnel des agences se montre aussi favorable à la différenciation de secteurs d'activités. Il apprécie l'autonomie relative de l'agence au sein de l'organisation d'attache. Traduite dans les termes du langage managérial, la création d'une agence est un facteur de mobilisation du personnel : elle « donne un sens à l'action dans un contexte de coupures », elle suscite un sentiment d'appartenance à l'organisation chez le personnel, soulève son enthousiasme par rapport au projet de transformation et favorise son engagement envers des résultats. « Ç'a créé un esprit d'entrepreneurship. Pas tellement pour les revenus, mais pour le fait que ce qui était dit en début d'année était respecté¹⁵⁰. »

6.2.1.2 L'alliance contre la différenciation de secteurs d'activités

Une autre alliance d'acteurs se constitue au cours de la mise en œuvre de la réforme. Elle défend la position adverse, à savoir l'intégrité de l'organisation publique. Elle craint pour la « gestion intégrée d'un ministère ». Plusieurs acteurs s'allient contre la différenciation de secteurs d'activités au sein de ministère et organismes. Notons parmi eux l'Opposition officielle, les gestionnaires des unités centrales de ministères et organismes, la Commission de la fonction publique, le Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec et l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec. L'Opposition officielle entrevoit par exemple un **problème de gouvernance** de l'organisation ministérielle :

n'y a-t-il pas un « danger à vouloir trop fractionner et formaliser » en multipliant les agences à l'intérieur d'un même ministère ? La création d'agences risque de soulever un problème de coordination au sein d'une organisation ministérielle.

D'autres alliés contre la différenciation sont importunés à l'idée de créer des agences en raison du **problème organisationnel** qu'elle soulève. Selon le Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ), les agences poursuivent des objectifs particuliers et sont en concurrence entre elles. Une telle forme d'organisation peut avoir un impact négatif sur l'atteinte des « objectifs gouvernementaux »¹⁵¹. Le président de l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIQ) évoque cette crainte à l'aide d'une métaphore : l'agence, « [c]'est l'arbre qui cache la forêt »¹⁵².

Autrement dit, l'alliance contre la différenciation identifie un dilemme organisationnel : la performance de l'agence risque d'**occulter la performance du ministère**.

L'approche de performance d'une UAS peut détourner le gestionnaire de son vrai sujet. [...] J'en prends pour exemple la performance du Centre de recouvrement de la Sécurité du revenu, dont l'objectif premier est de maximiser le recouvrement des créances. Par « créances », on entend les sommes versées en trop à des prestataires du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Plus il y aura de mauvaises créances, plus le Centre pourra être performant. À l'inverse, plus le ministère sera vigilant pour générer le moins de créances possible, moins l'UAS sera performante. Travaillons-nous sur le bon objet¹⁵³ ?

La performance du ministère doit primer sur celle de ses unités administratives. Or, en créant une agence, on risque de privilégier la performance d'une partie de l'organisation (agence) au détriment de la performance de l'organisation dans son ensemble (ministère ou organisme, voire le gouvernement). C'est inacceptable aux yeux de l'alliance contre la différenciation. Adoptant elle-aussi le langage de la perspective organisationnelle, cette alliance met en jeu des croyances à propos de l'efficacité organisationnelle. Devant le dilemme, elle privilégie l'efficacité de l'organisation dans son ensemble, au détriment de la réalisation des objectifs

spécifiques que peut atteindre une partie de l'organisation. Au désir de différenciation, elle répond par le besoin d'intégration organisationnelle.

6.2.1.3 Un accord de principe : des frontières d'agence négociées

Devant les positions adverses (différenciation ou intégration des unités administratives), le Secrétariat à la réforme administrative ne tranche pas. Il traduit la question de la différenciation comme étant un **problème de frontières organisationnelles** et il laisse au terrain le soin de les déterminer; les acteurs concernés devront négocier les frontières de l'agence entre eux au moment de la mettre en œuvre.

Le Secrétariat à la réforme administrative définit l'agence comme un « secteur d'activités » « converti en unité autonome de service ». Il ne précise pas la nature ni la portée d'un tel « secteur d'activités » au sein d'un ministère ou organisme. Il obtient un accord de principe de la part des acteurs ayant à implanter concrètement l'agence (sous-ministres, gestionnaires d'agences). Le Secrétariat à la réforme administrative accepte un certain risque : il n'est pas certain d'obtenir le même résultat dans tous les cas d'agence. Au moment d'implanter les premières agences en 1995, le secrétaire général tient compte des positions d'acteurs exprimées (différenciation ou intégration des unités administratives). Il laisse à la discrétion des sous-ministres l'ampleur de la transformation. Ils sont invités à « tourner en tout ou en partie leur ministère en UAS¹⁵⁴. » Le Secrétariat à la réforme administrative consent : l'enjeu, au moment d'initier la réforme, c'est « que les sous-ministres soient d'accord ». Il privilégie le succès du « lancement » de la réforme, au-delà des options envisagées (transformer en agence une unité administrative ou un ministère), quitte à compromettre l'application uniforme du modèle d'agence initial (agence au sein d'un ministère).

L'étendue des agences de la première vague est d'ailleurs variable. Elles correspondent soit à une direction ministérielle (Service aérien gouvernemental,

Centre de conservation du Québec, Centre de recouvrement, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Géologie Québec et Aide financière aux études), soit à la direction générale d'un ministère (Centre de perception fiscale, Centre de gestion de l'équipement roulant, Forêt Québec), soit à un quasi-ministère (Tourisme Québec et Emploi-Québec), soit à un organisme (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, et Régie des rentes du Québec).

Vers la fin des années 1990, l'intérêt pour la différenciation de secteurs d'activités fait l'objet d'une remise en question : « Avec la multiplication d'agences au sein d'un ministère, il y a **risque de balkanisation du ministère**. C'est une limite à une gestion intégrée d'un ministère. Cela soulève les problèmes d'unicité d'un ministère. La haute fonction publique est sensible à ce danger¹⁵⁵. » D'autres options que l'agence sont envisagées dans les ministères : « Chez nous, nous avons pensé transformer une unité opérationnelle en agence, mais nous avons plutôt opté pour créer une direction spécifique parce que l'agence représente un poids supplémentaire qui entraîne crainte et méfiance¹⁵⁶. »

Le discours qui émane du mouvement des agences change dans le sillage de l'adoption de la Loi sur l'administration publique. **L'intégration devient le thème dominant** de la réforme. Des unités centrales ministérielles, soucieuses de faire des économies, favorisent par exemple l'intégration du rapport annuel de gestion de l'agence à celui du ministère (Centre de gestion de l'équipement roulant et Forêt Québec). Le geste paraît symbolique mais il est important au sein d'une agence utilisant le rapport annuel de gestion comme outil de promotion auprès de sa clientèle : « regarde qui on est, on est à la page 156 [du rapport annuel de gestion du ministère]¹⁵⁷. » Et, avec le thème de l'intégration, vient celui du contrôle : « c'est comme si la machine réagissait et voulait nous contrôler. » La vérification interne n'est d'ailleurs plus un simple service offert par l'organisation d'attache, comme le dicte pourtant la convention de performance et d'imputabilité de l'agence. Le gestionnaire d'une agence y perçoit de l'« ingérence ». Les unités centrales du

ministère « ne font pas confiance à l'agence pour atteindre les résultats¹⁵⁸ » et elles finissent par privilégier la dimension contrôle du « concept » d'agence, plutôt que la dimension autonomie. La bureaucratisation de l'organisation publique ne subit pas le relâchement attendu : « on t'impose des contrôles sur toute la chaîne de travail. Au début, pendant, après. [...] tu te retrouves avec une **administration bureaucratique**¹⁵⁹. » Dans un tel contexte, des unités administratives deviennent hésitantes à entreprendre leur transformation en agences.

En 1995, le discours des gestionnaires d'agences était davantage axé sur la différenciation. Des agences s'en tiennent à la gestion d'un ou deux processus (Centre de perception fiscale et Centre de recouvrement). Lorsqu'elles offraient plusieurs produits ou services, ceux-ci comportaient peu ou pas d'interdépendances (Services aériens et postaux, Centre de conservation du Québec, Centre de recherche minérale, Tourisme Québec, et Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale). Au début de la réforme, l'intégration n'était pas pour autant exclue de la pratique. La création d'une agence pouvait par exemple participer à la centralisation de la gestion d'opérations similaires auparavant sous la responsabilité des directions régionales d'un ministère (Centre de recouvrement et Centre de gestion de l'équipement roulant). Dès 1997, des agences se sont engagées sur la voie d'une « gestion globale¹⁶⁰ », intégrant plusieurs processus ou activités d'un même secteur (Centre de gestion de l'équipement roulant, Géologie Québec, Emploi-Québec et Forêt Québec). Mais, au tournant des années 2000, le thème de l'intégration s'impose dans le cas de plusieurs agences (Centre d'expertise hydrique, Bureau des infractions et amendes, Centre québécois d'inspection des aliments et de la santé animale, Régie du logement et Revenu Québec, Agence des PPP du Québec, Services Québec, Centre de services partagés du Québec et Centre d'analyse environnementale). En 2004, la réforme a même pris un virage relativement inattendu : un ministère est transformé en agence (Revenu Québec) et il intègre en son sein une autre agence (Centre de perception fiscale).

Pourquoi la réforme a-t-elle bifurqué vers les thèmes de l'intégration organisationnelle et du contrôle sur la gestion ? Ce qui est en cause dans un tel virage, c'est un dysfonctionnement et il est lié au processus de mise en œuvre de l'agence – et non à l'agence comme telle. Le problème est relationnel et il découle du système d'action au sein de l'organisation d'attache, comme il sera démontré ci-après.

6.2.1.4 Un système d'action axé sur la rigidification

Créer une agence, c'est l'insérer dans une organisation déjà existante. La création d'une agence suppose la différenciation d'un secteur d'activités, mais elle n'élimine pas pour autant les relations avec de nombreux acteurs, dont les autres unités administratives, les unités « clientes », les unités centrales et les services de soutien administratif de son ministère d'attache (voir Figure 3, p.220).

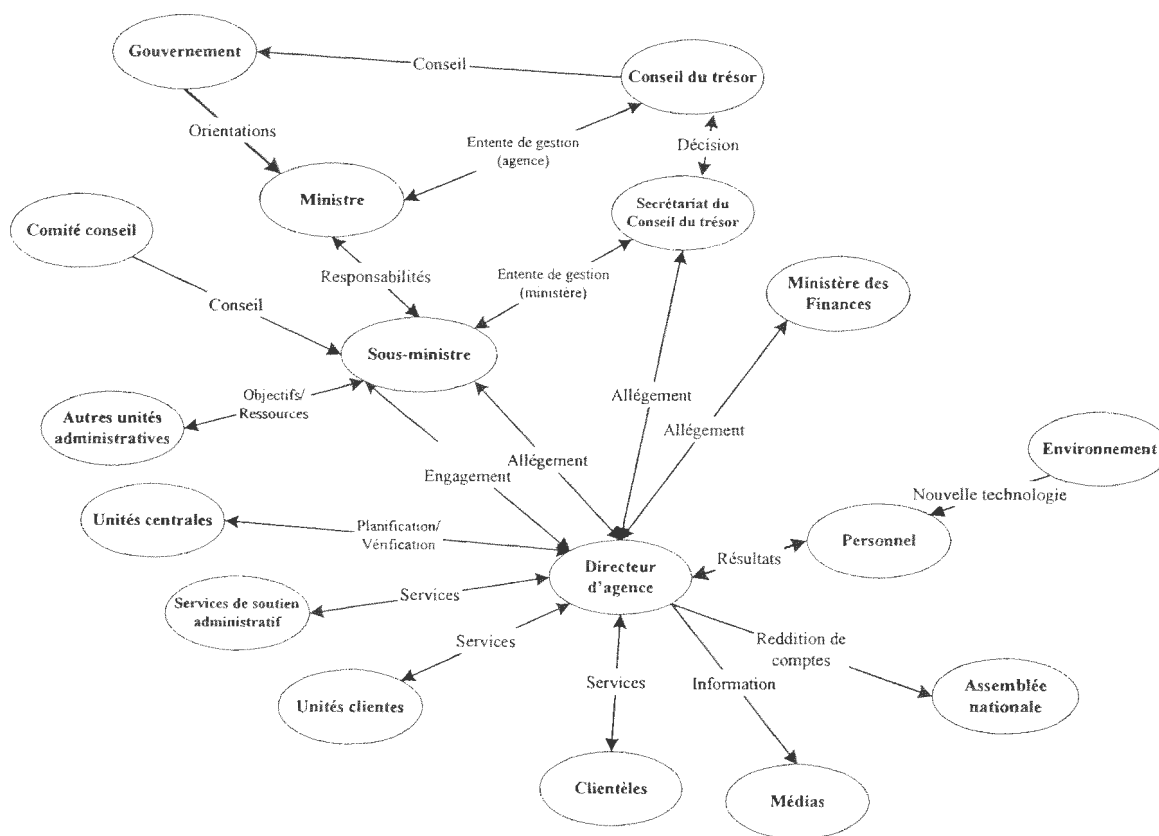
De nombreux problèmes sont soulevés à l'occasion de l'insertion de l'agence dans son contexte organisationnel. Ils mettent en cause l'intérêt pour la création d'agences, comme le reconnaît le ministère du Conseil exécutif en 1999 :

L'intervention d'autres unités dans le processus de production des UAS, parce qu'elles ont un rôle à jouer dans celui-ci sans toutefois avoir les mêmes impératifs de résultats, crée des difficultés de fonctionnement pouvant avoir une influence négative sur les résultats, et ce, sans compter les effets de démobilisation à l'interne sur le personnel. (p.7)

Parmi les **relations problématiques**, soulignons celles entre l'agence et les différents services de soutien administratif de son organisation d'attache. Les gestionnaires d'agences observent « des résistances au niveau des unités centrales qui ont de la difficulté à accepter de traiter différemment l'agence par rapport aux autres unités administratives¹⁶¹. »

Les premiers que tu déranges, c'est l'informatique, les premiers que tu déranges, c'est le budget, les premiers que tu déranges, c'est le personnel. Les premiers que tu déranges, c'est les ressources matérielles, c'est tous les services de soutien administratif [...]. [...] il y a une relation qui devient vite conflictuelle¹⁶².

Figure 3. Le sociogramme des relations entre les acteurs concernés par la transformation en agence



Des relations difficiles sont observées dans plusieurs cas d'agence et mettent en cause différents services de soutien administratif de leur organisation d'attache : les services informatiques (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec, Aide financière aux études et Emploi-Québec); les services de communication (Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec); les services juridiques (Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec); les services de gestion du personnel (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale); les services financiers (Centre de recouvrement, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, et Centre de signalisation).

Ce qui dérange au sein de l'organisation d'attache, c'est la **construction de l'agence comme organisation différente**, autonome et indépendante du reste de l'organisation. C'est son statut « privilégié ». La gestion des ressources financières devient problématique pour une agence dont une partie du budget est constituée de revenus autonomes (Centre de recherche minérale, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, et Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec). L'agence voit par exemple les crédits qu'elle reçoit du ministère diminuer en fonction de la montée des revenus autonomes qu'elle réalise par la vente de ses services auprès d'une clientèle externe.

Pour comprendre la source des problèmes, il faut situer la mise en œuvre de l'agence dans le cadre d'une dynamique sociale, en l'occurrence la **dynamique organisationnelle traditionnelle** ayant cours dans les ministères et organismes. Considérons d'abord les buts poursuivis par les acteurs de l'agence. Nous verrons ensuite qu'ils font partie d'une dynamique sociale. Le personnel d'une agence désire se mettre en valeur. Le gestionnaire d'agence entend, pour sa part, développer un sentiment de fierté au sein de l'agence et une image positive basée sur la performance ainsi que le mode de fonctionnement particulier de l'agence, « pour montrer qu'on est

dynamique¹⁶³ ! » Appuyant la création d'une agence, le sous-ministre responsable entend « jouer le jeu pour démontrer [que l'agence] va performer¹⁶⁴ ».

Pourquoi les buts poursuivis par les acteurs de l'agence deviennent-ils des enjeux ? Parce qu'ils divergent de ceux d'autres acteurs dont les intérêts sont compromis. Par exemple, les directions régionales d'un ministère sont affectées par la centralisation concomitante des opérations : « c'est clair qu'il y avait des pertes de pouvoir¹⁶⁵ ». La satisfaction des intérêts des gestionnaires et du personnel de l'agence nécessite **un changement au sein de l'organisation d'attache** qui ne satisfait pas nécessairement les intérêts des autres acteurs concernés. De la même manière, les intérêts de l'agence peuvent diverger des directions ministérielles lorsque la création d'une agence implique la facturation pour les services qu'elle leur rend : les créances peuvent s'accumuler. Du point de vue de l'agence, le ministère est alors perçu comme un « mauvais client ». Du point de vue du ministère, la chose se présente différemment : « si on paye pour les services [...], c'est quoi l'intérêt d'avoir une agence¹⁶⁶ ? » À l'inverse, l'agence peut avoir l'impression de payer trop cher pour les services rendus par des unités de soutien administratif de son ministère : « ils veulent nous pomper¹⁶⁷. » Le surplus accumulé par l'agence en raison de gains de productivité peut en effet devenir un enjeu dans ses relations avec les autres unités administratives de son ministère. Les points de vue ne sont pas les mêmes par rapport à la situation, car les acteurs ont des intérêts divergents.

Mais pourquoi la différenciation d'un secteur d'activités, comme telle, soulève-t-elle un enjeu ? D'entrée de jeu, il importe de rappeler que la création d'une agence n'est pas un geste neutre, comme le reconnaît le groupe des responsables d'UAS : la « latitude d'action » octroyée à l'agence par son organisation d'attache vise à améliorer son « positionnement » stratégique au sein de ses « sphères d'activités ». Par conséquent, la création d'une agence active le **système d'action traditionnel** au sein de l'organisation publique. L'agence demeure en concurrence avec les autres unités de son organisation d'attache pour des ressources limitées (budget, postes,

personnel, etc.). Or, en vertu de son statut, l'agence bénéficie d'une autonomie opérationnelle relative. Elle a donc une certaine marge de manœuvre pour réaliser ses engagements et les diffuser publiquement afin de se valoriser aux yeux des autres unités de son ministère ou organisme. Dans le contexte de la dynamique ministérielle, entendue au sens d'une dynamique sociale, se mettre en valeur ce n'est pas un geste désintéressé. C'est un comportement stratégique poursuivant un enjeu. Se mettre en valeur signifie se comparer avantageusement par rapport à d'autres unités administratives. Montrer qu'on peut publier rapidement son rapport annuel de gestion, c'est dire que d'autres le font plus lentement. Le but poursuivi est d'influencer la prise de décision des unités centrales et d'obtenir des ressources ministérielles pouvant être convoitées par d'autres unités administratives, moins performantes ou ne pouvant pas le démontrer, chiffres à l'appui.

Lorsque l'agence entre en relation avec les services de soutien administratif de son organisation d'attache, elle entend faire respecter **ses priorités**. Sinon, elle est ralentie dans ses opérations et voit sa performance compromise. L'agence a besoin de « bons coups » pour investir dans sa visibilité au sein de la dynamique ministérielle. Le but poursuivi par l'agence rencontre de la résistance et se transforme en enjeu, car d'autres acteurs cherchent également à se distinguer pour obtenir des ressources perçues comme étant limitées. « Pour nous, c'est une priorité qu'ils nous donnent le service, mais pour eux, ils ont d'autres priorités qui sont plus importantes à leur avis¹⁶⁸. »

À la manière de l'agence, les autres unités administratives d'un ministère sont aussi à la recherche de nouvelles ressources financières pour réaliser avec succès leur mission propre. Elles désirent se comparer avantageusement aux yeux des unités centrales responsables de la répartition des ressources. Elles participent au même système d'action que l'agence. Sans personnalité juridique propre, l'agence ne peut pas disposer de ses revenus comme bon lui semble. Elle doit les retourner à son organisation d'attache, voire au fonds consolidé du gouvernement. Aussi les

ressources financières de l'agence peuvent-elles être convoitées par d'autres unités administratives.

Dans ce contexte, l'agence doit se donner des atouts par rapport aux unités avec lesquelles elle est en concurrence pour les ressources. Pour y parvenir, elle mise sur **la distinction** : l'agence ne doit pas être perçue « comme n'importe quelle autre unité administrative ». La distinction comporte une dimension stratégique pour l'agence. C'est une ressource symbolique qu'elle mobilise dans ses relations avec le ministère afin de faire des gains par rapport à des ressources limitées disputées aux mains des autres unités du ministère. Des agences (Services aériens et postaux, Centre de recherche minérale, Centre de gestion de l'équipement roulant et Centre de signalisation) idéalisent par exemple une représentation empruntée au monde des affaires, à savoir celle d'une agence évoluant dans un environnement où règne la concurrence entre les fournisseurs de services et favorable à une régulation des « prix ». Outre le gain économique, de telles agences y voient un avantage stratégique. Elles cherchent à justifier une marge de manœuvre par rapport aux services de soutien administratif de leur ministère d'attache afin de faire valoir leurs propres priorités. Par conséquent, il n'est pas étonnant que la distinction de l'agence devienne un enjeu. Le but que poursuit l'agence est en effet susceptible d'affecter les intérêts d'autrui.

À l'intérieur d'un tel système d'action, l'alliance avec le sous-ministre n'est pas gagnée d'avance pour l'agence. Le sous-ministre n'accepte pas nécessairement de mettre de la « distorsion dans sa propre machine » et d'accorder un statut privilégié à l'agence. Toute convention fait d'ailleurs l'objet d'une négociation entre le directeur de l'agence et le sous-ministre responsable (« on a convenu avec le sous-ministre que, si on veut performer rapidement, il ne faut pas qu'on soit assujéti de passer chez eux [services de soutien administratif du ministère]¹⁶⁹ »). Lorsqu'une UAS affirme publiquement qu'elle est en « réflexion » par rapport au statut d'USC, c'est une

tactique pour inciter le sous-ministre à accepter une convention qui l'avantage : « avant de signer on attend de voir les orientations gouvernementales¹⁷⁰ ».

Les acteurs associés à la mise en œuvre d'une agence participent à un même système d'action et il génère des tensions de même que des conflits. Au mieux, les relations entre les acteurs donnent lieu à **un jeu de pouvoir ayant sa propre régulation**. La « propriété » des ressources est par exemple négociée entre l'agence et les unités de son organisation d'attache sur la base de leur interdépendance (une unité qui offre des services dépend d'une autre unité qui en demande, et vice et versa). Il n'en demeure pas moins que l'agence peut alors subir la stratégie récurrente d'une unité cliente de son ministère d'attache qui désire obtenir un même niveau de service à moindre coût : « Ils vont faire des pressions pour essayer qu'on leur donne les mêmes services qu'on leur donnait avant. Parce qu'il y a comme une habitude qui s'est créée. » Aussi la différenciation d'un secteur d'activités donne-t-elle lieu à une dynamique sociale menant à une rigidification du mode de fonctionnement (voir Tableau 12, p.226).

Dans ce contexte organisationnel, l'insertion de l'agence repose sur l'institution d'une règle d'échange satisfaisante entre des acteurs interdépendants, comme le laisse entendre un directeur d'agence : « parce qu'on fait partie du ministère de l'Environnement, donc on croit d'être en droit de recevoir l'ensemble de ces services-là [soutien administratif]. D'ailleurs, ça fait partie de tous les échanges; en retour, nous, on peut fournir de l'expertise, des heures de laboratoire au ministère¹⁷¹. » Une telle règle d'échange est cependant compromise en raison des intérêts divergents des acteurs : « le ministère vient chercher notre marge de manœuvre pour ses crédits à lui dans le fond¹⁷² ».

Tableau 12. Les indices d'une rigidification des relations entre les acteurs concernés par la différenciation d'un secteur d'activités au sein d'un ministère

Agence/Unité administrative	Citation
Centre de gestion de l'équipement roulant	Dans le ministère, quand on a été créé, beaucoup d'irritants touchaient le secteur de soutien (direction des ressources financières, [direction des ressources humaines], [direction des technologies de l'information] ¹⁷³ [...].
Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec	C'est une chicane , cette année on va l'avoir parce qu'on ne peut plus maintenir ce genre de service au ministère. Pour les années 2003-2004, il risque d'y avoir des problèmes, parce qu'on n'a plus la marge de manoeuvre qu'on avait à l'externe. On va faire moins de contrats l'année prochaine ¹⁷⁴ .
Géologie Québec	[...] ici, l'administration centrale ça dérangeait et quand il y avait des cas spéciaux les gens n'aimaient pas ça. [...]. Plus on se retrouvait comme organisation, plus on était mal vus par les autres qui n'avaient pas cette possibilité. Alors, ç'a créé des tensions... ¹⁷⁵
Aide financière aux études	[...] avant de signer on attend de voir les orientations gouvernementales [...]. L'agence, pour nous... [...] si on transforme cent postes d'occasionnels en postes permanents, on dirait oui tout de suite à la transformation en agence ¹⁷⁶ .
Bureau des infractions et amendes	[...] tout le monde voulait nous facturer. [...] parce qu'ils veulent nous pomper , nous autres on est les seuls qui ont des ressources un peu ¹⁷⁷ [...].
Archives nationales du Québec	[...] la philosophie de contrôle derrière le concept originel, c'est la bureaucratie [unités centrales] qui est allée la chercher. Parce que les agences, comme telles, à la base, c'était de donner les moyens de réaliser leur mandat [...] en axant la gestion sur l'atteinte de résultats. Et l'effet pervers, c'est que, dans la réalité, [...] on contrôle plus et partout. [...] [...] on t'impose des contrôles sur toute la chaîne de travail. Au début, pendant, après. Ce qui implique que tu te retrouves avec une administration bureaucratique ¹⁷⁸ .
Unité centrale d'un ministère	Chez nous, nous avons pensé transformer une unité opérationnelle en agence, mais nous avons plutôt opté pour créer une direction spécifique parce que l'agence représente un poids supplémentaire qui entraîne crainte et méfiance ¹⁷⁹ .

Le problème est à ce point sérieux que, dans certains cas, il est question de conflit ouvert et de **stratégie de retrait** de la part des acteurs concernés. Le compromis négocié traditionnellement ne tient plus. « C'est une chicane [...]. » Une « impasse » est anticipée au niveau des relations entre l'agence et les unités clientes de son organisation d'attache : « Le ministère va être obligé soit de payer plus pour qu'on fasse les services, tel qu'on les faisait cette année, soit d'accepter que les services soient réduits. »

La rigidification, ou la bureaucratisation, de l'organisation publique se poursuit car c'est une solution rationnelle pour les acteurs concernés. Elle incarne un compromis avantageux pour l'un, au détriment de l'autre, mais tout de même acceptable pour ce dernier. La poursuite de la bureaucratisation satisfait surtout les intérêts des unités administratives du ministère autres que l'agence. Cette dernière perd en marge de manœuvre ce que les autres gagnent en contrôle sur des ressources traditionnelles (budget, personnel, etc.) et des ressources nouvellement introduites (revenus autonomes, gains de productivité, marges de manœuvre de gestion, etc.).

Le problème que soulève l'agence est un problème relationnel et il est lié au processus de sa mise en œuvre. Le problème n'est pas purement et simplement l'agence – comme le soutient l'alliance contre la différenciation de secteurs d'activités. La réalité est plus complexe. Entretenir le contraire est un geste intéressé, voire stratégique. Pourquoi la balance penche-t-elle en faveur de la position défendue par l'alliance contre la différenciation ? Comme nous le verrons ci-après, un réseau de support se forme à cet égard.

6.2.1.5 Un réseau soutenant la transformation de ministères en agences

Un déficit de rationalité (une incertitude) affecte l'état des relations entre les agences et leur organisation d'attache. Le **Secrétariat à la réforme administrative** croit bon de réaffirmer une règle devant présider à la transformation en agence. Un gestionnaire

d'agence (UAS et USC) ne peut pas gérer en vase clos. Son unité administrative fait toujours partie d'une organisation.

Pour le Secrétariat à la réforme administrative, la solution au dilemme entre les intérêts de l'agence et les intérêts du ministère est claire : la décision d'investir ou non dans le développement de l'agence appartient au sous-ministre. Les revenus de l'agence, à la limite, doivent servir à développer la gestion dans les autres unités de son ministère¹⁸⁰. Des agences ayant des activités commerciales sont, par exemple, contraintes d'abandonner le contrôle sur leurs revenus autonomes au profit de leur ministère ou du fonds consolidé du gouvernement. Dans tous les cas, « [les revenus] n'étaient pas exclusifs pour développer l'organisation [agence] ou le service à la clientèle¹⁸¹. » Le Secrétariat à la réforme administrative jugea que l'importance de la différenciation était circonstancielle. L'alliance pour la différenciation de secteurs d'activités devenait elle-même contingente; elle perdait ainsi un allié de taille.

La conjoncture est par ailleurs invoquée par des **sous-ministres** pour justifier un changement de position de leur part. D'entrée de jeu et en règle générale, ils s'étaient montrés ouverts à la différenciation. Suivant le virage de la réforme en faveur des ministères et organismes, les sous-ministres deviennent réticents à la différenciation de secteurs d'activités au sein de leur ministère, comme le fait remarquer le gestionnaire d'une unité centrale ministérielle :

Après un engouement pour les UAS, il y a un ralentissement. La transition entre UAS et agence est lente. Il existe beaucoup de méfiance envers les agences parce que les ministères et organismes obtiennent les mêmes avantages simplement en vertu de la [Loi sur l'administration publique] et qu'il y a beaucoup d'exigences sans allègement en contrepartie. [...] Notre ministère pourrait devenir une agence, cela pourrait être souhaitable de séparer l'opérationnel du stratégique, mais avant, il faut régler la question du financement. L'agence devrait avoir un financement dédié¹⁸².

Deux raisons sont avancées pour expliquer la perte d'engouement pour la création d'agences particulières au sein des ministères et organismes – et la balkanisation n'est plus l'une d'elles. D'une part, la Loi sur l'administration publique oblige ces derniers

à se convertir eux-mêmes à la gestion par résultats, comme l'observe l'ancien directeur de la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor :

pour les sous-ministres, c'est un gros bateau. On a donc vite senti qu'ils se sont orientés pour dire : on va embarquer dans la gestion par résultats, on va le faire *one shot one deal*, on va le faire pour l'ensemble du ministère, planification stratégique, tout le *kit*, puis ça descend de même, puis *that's it, that's all*. Puis, si je fais des agences, va falloir qu'elles acceptent de marcher un peu comme les autres. Dans la plupart des cas, les agences, tu n'en entends plus parler. Même s'il y avait quelques petits cas à l'horizon. La grosse difficulté vient de là¹⁸³.

Les sous-ministres doivent consacrer des ressources (budget, personnel, etc.) à la transformation de la gestion dans l'ensemble de leur ministère ou organisme. Ils veulent éviter la reddition de comptes « supplémentaire » d'une ou plusieurs agences particulières – les ressources sont rares et ils sont soucieux d'économie. Au-delà de la conjoncture et des raisons économiques, les sous-ministres appuient la **croissance organisationnelle** voulant qu'il soit préférable de transformer en agence l'ensemble d'une organisation plutôt que ses parties (unités administratives). La perspective que les sous-ministres adoptent sur l'efficacité organisationnelle est différente de celle de départ, alors qu'ils étaient ouverts à la transformation de parties d'une même organisation et, de manière concomitante, à l'amélioration de leur efficacité.

D'autre part, en vertu de la nouvelle loi (Loi sur l'administration publique), les ministères et organismes peuvent eux-mêmes obtenir des allégements administratifs. Aussi des sous-ministres jonglent-ils avec l'idée de transformer l'ensemble de leur ministère en agence, « pour ensuite négocier une entente de gestion avec le Conseil du trésor. [...] ils progressent dans ce sens et ont donc mis en veilleuse tout autre projet d'agence particulière¹⁸⁴. » « D'ailleurs, le Trésor a commencé [...]. [...] il fait des ententes administratives avec des organisations pour leur donner des marges de manoeuvre que normalement on aurait données aux agences¹⁸⁵. » Les sous-ministres voient donc la transformation de leur ministère d'un point de vue stratégique. L'outil de relation contractuel est une bonne chose en autant qu'il permette des gains

spécifiques. En d'autres termes, la « perte d'engouement » pour la différenciation de secteurs d'activités fait partie d'une manœuvre stratégique.

Suivant le virage de la réforme en faveur des ministères et organismes, sous-ministres et directeurs d'agence se disputent des allègements administratifs octroyés par le Conseil du trésor. L'implantation d'agences soulève des enjeux et donne lieu à un jeu de pouvoir entre ces acteurs. Ce n'est pas nouveau. Dès 1995, des sous-ministres jugeaient étrange que des directeurs sous leur responsabilité aient plus de marge de manœuvre qu'eux. « [...] rapidement, les ministères demandaient tous les assouplissements qu'on donnait aux unités¹⁸⁶ [...]. » Avec l'adoption de la Loi sur l'administration publique, la dispute est cependant plus ouverte et généralisée.

Dans un tel jeu de pouvoir, les **directeurs d'agence dépendent des sous-ministres** lorsque vient le temps de négocier une entente de gestion avec le président du Conseil du trésor. Le jeu se déroule ainsi au profit de la position défendue par les sous-ministres, à savoir la transformation de ministères en agences. Incidemment, les sous-ministres n'ont plus intérêt à soutenir les gestionnaires d'agences dans leurs relations avec des unités de leur ministère. Ils ont plutôt intérêt à mobiliser ces dernières afin de satisfaire leur propre intérêt de transformer leur ministère en agence.

Sur la base de leur expérience, les gestionnaires d'agences en viennent à concéder qu'il existe deux options en matière de création d'agences : la transformation d'unités administratives au sein d'un même ministère ou celle d'un ministère « globalement ».

[...] un ministère assez homogène comme ministère du Revenu pourrait y avoir accès globalement alors que d'autres comme les ministères des Ressources naturelles, de l'Industrie et du Commerce, des Affaires municipales ou encore de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation devraient avoir plusieurs contrats en raison de la grande variété et disparité de ses produits et services. (Groupe des responsables d'unités autonomes de service, 1999, n.p.)

Les gestionnaires d'agences abandonnent en cours de route l'idée que l'agence ne peut être qu'une unité administrative particulière au sein d'un ministère. Ils

participent ainsi à la formation d'un réseau soutenant la transformation de ministères en agences.

Tous les acteurs concernés en viennent à un **accord** sur l'état de nature de l'agence : cette dernière peut être un ministère, après y avoir séparé les activités politiques et stratégiques des activités de gestion des opérations. La transformation d'un ministère en agence consiste à intégrer divers secteurs d'activités opérationnelles. En d'autres mots, les acteurs révisent les frontières de l'agence dans et à travers une dynamique sociale. Participant à cette dernière, ils en viennent à délaisser la différenciation comme thème dominant de la réforme au profit de celui de l'intégration organisationnelle.

Le groupe des gestionnaires d'agences s'inquiète toutefois de la « disparition » de l'agence dite particulière, « sous prétexte que la gestion par résultats s'applique dorénavant à tout le ministère » (Groupe des responsables d'unités autonomes de service, 1999, n.p.). Ce n'est pas seulement une question de croyances mais aussi d'intérêts. La transformation d'un ministère en agence heurte en effet l'intérêt des gestionnaires d'agences. Dans un tel contexte, ils voient diminuer la possibilité de se distinguer davantage au sein de la dynamique ministérielle.

6.2.1.6 Le paradoxe de l'agence au sein d'un ministère comme option

Cela dit, **l'agence au sein d'un ministère demeure une option** aux côtés de l'agence recoupant les frontières d'un ministère. Une agence peut obtenir des allégements administratifs même si le Conseil du trésor reconnaît qu'un ministère puisse en obtenir lui aussi. L'ambiguïté quant à l'état de nature de l'agence s'affiche avec acuité dans le cas du Centre de perception fiscale. Cette dernière est une agence qui se différencie au sein d'un ministère, lui-même transformé en agence (Revenu Québec). Comment expliquer un tel paradoxe ?

Le paradoxe s'explique en partie par le problème que cherchent à résoudre les acteurs en débattant des frontières de l'agence. Ils cherchent à construire ce qui à leurs yeux

correspond à une véritable organisation. Pour l'alliance en faveur de l'autonomisation de secteurs d'activités, une véritable organisation possède sa mission propre et une indépendance opérationnelle, elle est en contrôle de ses résultats. Pour l'alliance qui s'y oppose, une véritable organisation est en contrôle de ses unités ou parties d'organisation.

Autrement dit, les acteurs, débattant des frontières de l'agence, soulèvent un **dilemme organisationnel** : doit-on prioriser les objectifs des parties d'une organisation ou les objectifs de l'organisation dans son ensemble ? Réaliser la mission d'une organisation dépend de la réalisation d'activités particulières, celles de ses parties. Mais pour réaliser une mission particulière encore faut-il connaître la mission de l'ensemble. Parties de l'organisation et organisation comme telle sont à la fois distinctes et complémentaires. Les deux propositions participent à une étrange logique, une boucle étrange, se renvoyant l'une à l'autre (voir Hosftadter, 1979; Dupuy, 1982). D'où le dilemme, l'oscillation entre les niveaux organisationnels que les acteurs privilégient – celui des parties ou celui du tout dans lequel ces dernières s'insèrent. L'oscillation est manifeste lorsque les acteurs débattent de la performance à privilégier (celle de l'agence ou celle du ministère dans lequel elle s'insère ?).

L'accord entre les acteurs demeure problématique. Aucun acteur, ou alliance d'acteurs, ne réussit à imposer une solution définitive au problème organisationnel rencontré (dilemme organisationnel) et à favoriser un accord par rapport à une conception particulière de l'organisation, c'est-à-dire un modèle d'agence viable en termes organisationnels. La cible à atteindre avec la transformation en agence demeure ambiguë. Les deux positions du dilemme sont tout aussi défendables et rationnelles l'une que l'autre. Le problème débouche sur l'indécidabilité : après avoir statué qu'un ministère puisse être transformé en agence, une partie du même ministère conserve son statut d'agence. Le réseau d'acteurs formé autour de l'accord demeure par conséquent inachevé. Il en résulte un déficit de rationalité. Comment expliquer que les acteurs acceptent une telle incertitude ?

Le règlement de la controverse à propos de la nature de l'agence nécessite la traduction d'un énoncé en un autre, satisfaisant pour tous les acteurs concernés. Dans des cas limites, où l'insertion de l'agence soulève le dilemme organisationnel, le Secrétariat à la réforme émet un énoncé favorable à l'efficacité ministérielle : l'efficacité de l'agence lui demeure subordonnée. Cet énoncé fait pencher la balance en faveur des intérêts de l'alliance contre l'autonomisation de secteurs d'activités.

La controverse à propos de la différenciation de secteurs d'activités nous apprend que des enjeux se profilent derrière elle. Sous-ministres et gestionnaires d'agences défendent des croyances parce qu'ils désirent obtenir une plus grande marge de manœuvre de gestion – ils justifient leurs intérêts par le biais d'un discours en apparence désintéressé. Outre la précision quant à la position du Secrétariat à la réforme administrative, ce qui change la donne, ce n'est pas tant un effet de conjoncture (virage de la réforme), mais la capacité des sous-ministres de saisir une occasion pour obtenir des allègements administratifs à l'avantage de leur ministère; défendre une croyance devient instrumental. La perception du problème organisationnel est stratégique. Les sous-ministres font un gain par rapport à un enjeu idéologique et c'est utile pour alimenter le jeu dans une autre arène, où il y a des enjeux concrets (allègements administratifs).

Le processus de résolution de la controverse nous apprend par ailleurs que la création d'agences ne peut faire fi du mode de fonctionnement qu'elle vise à changer. Le jeu de pouvoir auquel donne lieu la différenciation de secteurs d'activités s'insère dans la dynamique organisationnelle traditionnelle. Or, le mode de fonctionnement traditionnel demeure intact avec la création d'agences : certains gestionnaires ont par exemple l'impression de « retomber dans le cycle ministériel¹⁸⁷ », bien que leur unité soit transformée en agence. Les acteurs s'accommodent, cependant, du mode de fonctionnement organisationnel traditionnel prévalant dans les ministères et organismes, car il leur permet malgré tout de négocier des compromis et de satisfaire en partie leurs intérêts. Ils entretiennent des croyances inconciliables, une incertitude

qu'ils peuvent mutuellement contrôler, afin de **maintenir un jeu de pouvoir relativement satisfaisant**, à défaut de pouvoir le transformer de manière substantielle. Mais, rappelons-le, la rigidification du mode de fonctionnement se poursuit, voire s'amplifie, au sein de l'organisation publique.

Les acteurs parviennent-ils à trouver une manière de rendre plus fluide la dynamique organisationnelle, lorsqu'ils débattent de l'autonomie de gestion de l'agence ? C'est à cette question que l'on doit maintenant répondre.

6.2.2 L'autonomie de gestion

Le concept d'agence est porteur d'une autre ambiguïté. Il propose d'accorder une autonomie de gestion à des agences, tout en les responsabilisant par rapport à des résultats. Que faut-il faire primer : l'autonomie ou la contrainte ? L'incertitude à cet égard est propice à la controverse.

Deux alliances d'acteurs s'affrontent. Chacune prend position en faveur de la préséance de l'un ou l'autre des deux termes de l'équation : l'autonomie de gestion ou la responsabilisation par rapport à des résultats (contrainte de gestion)¹⁸⁸. Le problème à résoudre pour les acteurs consiste encore une fois à construire un modèle d'agence viable, susceptible de favoriser l'assemblage de préoccupations divergentes.

La controverse à propos de l'autonomie de gestion nous permet aussi d'entrevoir un autre système d'action. Le mouvement des agences se déploie en effet, lui-même, à la manière d'un système d'action articulant les stratégies d'acteurs concernés (Secrétariat à la réforme administrative, Vérificateur général du Québec, gestionnaires d'agences, Secrétariat du Conseil du trésor, ministère des Finances, syndicats et autres acteurs centraux). Nous verrons que le temps joue un rôle important dans la résolution de la controverse.

6.2.2.1 L'alliance pour l'autonomie de gestion

Une **première alliance d'acteurs** prend forme et position en faveur de la primauté de l'autonomie de gestion lors de la première vague d'agences. Elle est composée de trois alliés : le groupe des directeurs d'agences, le Secrétariat à la réforme administrative et le Vérificateur général du Québec. Cette alliance propose un **énoncé** : l'autonomie de gestion permet l'initiative et garantit l'atteinte de résultats. Dans le cadre de ce raisonnement, un engagement par rapport à des résultats et à une reddition de comptes publique suffit à l'octroi d'une autonomie de gestion. Des allègements administratifs de la part des organismes centraux (Conseil du trésor et ministère des Finances) et des ministères et organismes d'attache devraient découler de la signature d'une entente contractuelle (entente de gestion pour les UAS). Cet énoncé est supporté par des justifications. Le Secrétariat à la réforme administrative désire par exemple démontrer que la fonction publique « est capable de relever le défi de l'efficience, si on lui en donne les moyens » (Ministère du Conseil exécutif, 1996, p.9). Bénéficiant d'une marge de manœuvre, « [les gestionnaires d'agences] vont être capables d'atteindre ces objectifs à l'intérieur de l'organisation de la fonction publique. C'était ça le pari¹⁸⁹. »

Le Vérificateur général du Québec reconnaît, en 1998, l'intérêt du modèle de l'agence (UAS) pour rendre la fonction publique **plus flexible**, eu égard aux « moyens à utiliser » et pour produire des résultats (accroître la productivité).

La plupart des pays industrialisés, bousculés par la mondialisation des marchés, ont dû miser sur une nécessaire productivité au cours des dernières années. Le Québec n'y échappe pas et sa fonction publique non plus. Cette fonction publique, naguère bureaucratique, doit s'adapter à un nouveau contexte, d'autant plus que le redressement des finances est devenu une priorité pour le gouvernement. Le Québec s'est donc engagé depuis quelques années dans une démarche qui vise à mettre davantage l'accent sur les résultats à obtenir plutôt que sur les moyens à utiliser. Cette démarche se concrétise notamment dans la création d'unités autonomes de service (UAS). (par.2.1)

Le groupe des directeurs d'agences développe aussi un argumentaire en faveur d'une plus grande autonomie de gestion. Pour lui, l'autonomie de gestion est un préalable à la performance de l'agence et à la reddition de comptes. Dans un « manifeste », diffusé en 1999, le groupe des directeurs d'agences justifie l'octroi de marges de manœuvre de gestion à l'agence par une prise de décision plus rapide.

Des gestionnaires d'agences argumentent dans le même sens, justifiant le besoin d'une plus grande « flexibilité administrative » pour assurer une plus grande « rapidité d'exécution », nécessaire pour répondre aux besoins de la clientèle et d'un environnement changeant rapidement. La marge de manœuvre de gestion est également essentielle pour un gestionnaire d'agence, car il « a des comptes à rendre ». Dans le domaine de la gestion financière, le problème est présenté de la manière suivante : on doit « contrôler tous nos paramètres budgétaires pour en rendre compte intelligemment¹⁹⁰. »

Une autre alliance d'acteurs collectifs, composée du Conseil du trésor et de son secrétariat, s'oppose à la primauté de l'autonomie de gestion. Cette alliance prône la responsabilisation par rapport à des résultats.

6.2.2.2 L'alliance pour la responsabilisation

La deuxième alliance d'acteurs (Conseil du trésor et son secrétariat), en faveur de la responsabilisation par rapport à des résultats, propose aussi un **énoncé** : la responsabilisation par rapport à des résultats est garante de la performance de l'agence, laquelle peut justifier par la suite l'octroi d'allégements administratifs. Avec la réforme, le Conseil du trésor veut que les gestionnaires d'agences s'engagent par rapport à l'atteinte de résultats mesurables. L'agence ne doit pas être au service de son « développement intrinsèque », mais bien au service des préoccupations de sa clientèle, sensible à l'économie des ressources.

L'agence doit se distinguer d'une unité administrative traditionnelle¹⁹¹ en signant une **convention** et en s'engageant ainsi formellement à livrer des produits et services au

moindre coût. L'engagement signé par le gestionnaire de l'agence n'a pas une portée juridique, mais il est rendu public et, selon les tenants de la responsabilisation, il constitue une pression en faveur de la performance (voir Deschênes, 1996, p.12).

Le discours de l'alliance en faveur de la responsabilisation fait écho à celui de gestionnaires d'agences qui entendent se différencier de l'approche de gestion plus traditionnelle, des façons de faire et de penser dans les ministères (voir Tableau 13, p.238). Comme nous le verrons plus loin, les gestionnaires d'agences sont en effet divisés quant à la primauté à donner à l'un des deux termes de l'équation, soit à l'autonomie de gestion, soit à la responsabilisation par rapport à des résultats.

Le Secrétariat du Conseil du trésor apparaît « excessivement prudent¹⁹² » dans l'octroi d'allègements administratifs. Il exige une justification pour chaque allègement demandé : « il fallait presque faire une preuve. » Pour les gestionnaires d'agences, c'est laborieux : « ils te mettent des règles, ils te mettent des normes, c'est lourd, moi, je n'ai pas une armée pour faire ça¹⁹³ [...]. » Pour le Secrétariat à la réforme administrative, c'est « du casse-tête tout le temps¹⁹⁴. »

Au Secrétariat du Conseil du trésor, **on défend la règle** existante : « tel contrat, c'est comme ça qu'il se règle¹⁹⁵. » On s'en remet à ce qu'on connaît et contrôle : « Si je donne une marge de manœuvre à une agence, ça me crée un problème ensuite par rapport à l'application de la règle aux autres unités administratives. »

Parce que les gens du Trésor ne regardent pas les marges de manœuvre demandées en fonction des objectifs poursuivis par l'organisation [agence], ils le regardent en fonction de la vision qu'ils ont de la gestion de la réglementation concernée. Ce n'est pas du tout la même lunette d'approche¹⁹⁶.

**Tableau 13. La responsabilisation par rapport à des résultats
dans le discours de gestionnaires d'agences**

Agence	Citation
Centre de gestion de l'équipement roulant	[...] globalement, dans la philosophie, je dirais gouvernementale, on a toujours [...] [l'habitude] de rappeler tout ce qu'on a fait, toutes les normes qu'on a respectées, toutes les directives qu'on a respectées, mais souvent on ne mesure pas, et on a peut-être eu très peu de résultats. [...]. Alors que nous on est complètement à l'opposé. « Dis-moi ce que tu as livré , je ne veux pas savoir ce que tu as respecté ou pas respecté. » ¹⁹⁷
Archives nationales du Québec	[...] prenez les moyens pour améliorer les services s'ils ne sont pas à la satisfaction de votre clientèle. Et renouvelez vous, et puis trouvez les moyens au niveau du personnel , pour qu'on maximise la productivité, revoyez vos processus, centrez vous sur vos résultats, il y a une reddition de compte, donc par rapport aux résultats attendus, est-ce que vous avez fait ce qu'il fallait, pour les atteindre ces résultats ? Est-ce que vous les avez atteints ? C'est ça que la loi [Loi sur l'administration publique] dit, dans le fond. Et l'agence c'est un moyen de mettre en application ces principes là ¹⁹⁸ .
Centre d'expertise hydrique	Un ministère est là pour rendre des services, mais pas nécessairement au moindre coût. Donc, il n'a pas le même objectif de performance qu'une agence, qu'une unité administrative opérationnelle qui a une convention de performance et d'imputabilité. C'est pour ça que le sous-ministre n'est pas dans une même situation que le dirigeant d'agence. [...]. C'est une question de culture. Dans le sens où le dirigeant d'agence prend une décision pour livrer un service ou un produit. Il examine ce qu'il faut faire pour être capable de le livrer au meilleur coût [...]. Il détermine son coût de revient, puis il va être centré sur le processus de livraison de ce produit/service, pour atteindre la meilleure performance, atteindre le meilleur coût de revient possible, pour son client ¹⁹⁹ .

Les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor se montrent réticents à l'idée de donner un allègement administratif à une agence et pas à l'autre. Ils invoquent une valeur, l'équité entre les agences : « comment va-t-on justifier aux autres qui ne l'ont pas la marge de manoeuvre. » Leur rôle est d'« avoir une vue corporative²⁰⁰. »

Au Secrétariat du Conseil du trésor, on évoque aussi la **menace d'une dynamique de changement** : « si je donne une marge de manoeuvre à l'une [agence], je vais être obligé de la donner à une autre²⁰¹. » La vision du Secrétariat à la réforme

administrative, pour sa part, demeure axée sur la diversité : « quand vous donnez un assouplissement à l'une [agence], l'autre va le demander, alors il faut pouvoir dire non à l'une, puis dire oui à l'autre. »

Le Secrétariat du Conseil du trésor appuie le développement d'un « tronc commun d'allègements » pour les agences (UAS). Il défend un principe : la marge de manœuvre consentie aux agences doit être généralisable – elle doit faire l'objet d'un rationnel pour être applicable à toute unité administrative dans la même situation y compris un ministère. Une telle position va à l'encontre de l'intérêt du Secrétariat à la réforme administrative pour la multiplication des agences. « Plus vous donniez à tout le monde les mêmes allègements que les unités autonomes, moins ça valait la peine de devenir une unité autonome de service. »

Les gestionnaires d'agences défendent leur spécificité. Ils demandent des « allègements particuliers », adaptés à leur réalité. Ils ont une **autre lunette** que celle du Secrétariat du Conseil du trésor. Ils regardent la question des marges de manoeuvre en fonction de leur problématique et de leurs objectifs spécifiques.

[...] tant qu'on ne réussit pas à négocier nos allègements particuliers, [...] ça ne nous donne rien de signer une convention. [...] on a rentré les dossiers au Conseil du trésor, c'est en négociation avec le sous-ministre et la secrétaire au Trésor, et on attend que ça porte des résultats pour dire « ok on signe une convention »²⁰².

Du point de vue des gestionnaires d'agences, la réglementation doit être adaptée à leur situation et non l'inverse. Selon leur logique, le raisonnement du Secrétariat du Conseil du trésor devrait être le suivant : « vous avez une problématique, vous avez des objectifs, cette problématique pour être capable de la traverser et vous permettre de rencontrer vos objectifs, suppose qu'on accepte par rapport à telle réglementation de regarder ça autrement²⁰³. »

Les deux alliances d'acteurs (Secrétariat du Conseil du trésor versus Secrétariat à la réforme administrative et gestionnaires d'agences) suivent des raisonnements opposés. Le Secrétariat du Conseil du trésor adopte la logique du « mur à mur » (ou

de l'uniformisation) : toute agence doit demander des marges de manœuvre pouvant être étendues à l'ensemble. Le Secrétariat à la réforme administrative et des gestionnaires d'agences adoptent plutôt la logique de la différenciation. De part et d'autre, on défend une manière particulière de voir les choses, une « mentalité », une « culture », basée sur des logiques et des préoccupations différentes. La logique de l'uniformisation du Secrétariat du Conseil du trésor est basée sur la défense de sa marge de manœuvre; il n'a pas intérêt à investir dans l'adaptation de ses règlements à chacune des situations d'agence.

Pour comprendre la stratégie argumentaire des gestionnaires d'agences, il faut tenir compte de leurs intérêts dans le contexte de la dynamique ministérielle – l'enjeu de l'agence, et de son gestionnaire, c'est de se distinguer des autres unités administratives de son organisation d'attache. Dans le cadre de la négociation avec le Conseil du trésor, l'agence cherche à faire des gains qu'elle peut utiliser par la suite dans le cadre de son insertion dans son organisation d'attache. Chaque acteur défend donc la logique de ses intérêts.

Or, plus l'agence cherche à se différencier, moins elle a de chance de rencontrer les intérêts du Secrétariat du Conseil du trésor. Il est donc peu étonnant que les gestionnaires d'agences soient insatisfaits de leur sort, tant qu'ils suivent la logique de la différenciation. Lorsqu'ils attendent que le Conseil du trésor bouge dans le sens de leurs intérêts, la **négociation perdure** et devient conflictuelle. « C'est l'occasion de beaucoup de « confrontation ». À cet égard, l'obtention des marges de manœuvre représente un enjeu au sens où l'on développe une stratégie pour les obtenir et que la démarche s'inscrit dans une négociation avec le Conseil du trésor » (Bernier et Vendittoli, 2003, p.23). Le Secrétariat du Conseil du trésor adopte alors une « tactique relativement simple », il négocie « jusqu'à usure ».

[...] jusqu'à ce que les gens qui sont en demande, de l'autre bord, soient tellement fatigués, et qu'ils n'aient plus de temps à perdre, alors ils disent : « c'est correct, oublie ça. » Alors, ils [représentants du Secrétariat du Conseil du trésor] peuvent dirent au ministre : « on s'est entendus. »²⁰⁴

À ce jeu, le Secrétariat du Conseil du trésor réussit à « conserver les règles identiques pour tout le monde²⁰⁵ ». Il s'appuie sur un compromis partagé par tous les acteurs centraux (y compris le Secrétariat à la réforme administrative) : les UAS servent à expérimenter la gestion par résultats. En agissant au nom de l'ensemble de la fonction publique, le Conseil du trésor réussit à gagner du temps. En fait, il entend « trouver une autre idée pour rénover l'administration publique ».

« À force de jouer du bras », le Secrétariat à la réforme administrative obtient tout de même « quelques accrocs » (par exemple, la possibilité d'embaucher des occasionnels à hauteur du budget de l'agence; une certaine souplesse budgétaire; la diminution du nombre d'autorisations pour signer des contrats avec des firmes externes; la délégation pour l'autorisation de voyages à l'extérieur du pays). C'est à la satisfaction de gestionnaires d'agences, qui obtiennent des allègements administratifs dans le domaine de la gestion des ressources financières et des ressources humaines.

En règle générale, pour les gestionnaires d'agences, la transformation en en agence vient toutefois sans les avantages anticipés à savoir une autonomie de gestion substantielle. Le concept d'agence **devient synonyme de reddition de comptes**. C'est là un changement majeur de perspective. L'agence devient, pour eux, un engagement envers des résultats (« plan d'action annuel ») et une reddition de comptes en fin d'année, « beaucoup plus exhaustive ». Devant les difficultés rencontrées pour obtenir des allègements administratifs, la privatisation est proposée en 1998 par la direction du Centre de recherche minérale. Des unités administratives abandonnent par ailleurs le projet en cours de route, dont Parcs Québec, la direction de l'État civil, la Régie des assurances agricoles et les Archives nationales du Québec. Elles y voient un compromis peu satisfaisant : « la conversion en UAS a peu d'avantages et beaucoup d'inconvénients, puisqu'on doit rendre compte sur la place publique de choses qu'on ne contrôle pas²⁰⁶. » C'est donc dire que la régulation contractuelle par le biais des outils en vogue ne satisfait pas les gestionnaires. Elle va à l'encontre de leurs préoccupations.

Le Vérificateur général du Québec²⁰⁷ observe, en 1998, que « les UAS font face à un essoufflement après un certain temps [...] malgré les mesures prises pour gérer le changement et mobiliser le personnel » (2.5). Le Vérificateur général estime, en effet, que « les règles gouvernementales actuelles laissent peu de latitude aux gestionnaires » pour instaurer des « mesures incitatives » et favoriser l'engagement du personnel envers la performance : « la reconnaissance des efforts du personnel se limite le plus souvent à une tape dans le dos et à des lettres de félicitations » (2.53). Le Vérificateur juge sévèrement le refus du Secrétariat du Conseil du trésor d'accorder des « marges de manœuvre pourtant motivées » par les gestionnaires (2.46).

Invité à se justifier par le Vérificateur général, le Secrétariat du Conseil du trésor émet des réserves quant à l'octroi de marges de manœuvre « particulières » aux UAS :

trop souvent, les UAS sont présentées sous le seul aspect qu'elles bénéficient d'une marge de manœuvre particulière en contrepartie d'une reddition de comptes. Selon cette optique, le rôle du Conseil du trésor consisterait essentiellement à céder aux UAS des allègements supérieurs à ceux accordés à l'ensemble des ministères et des organismes. Cette façon de voir les choses est réductrice et ne reflète pas fidèlement la réalité.

Le Secrétariat du Conseil du trésor atteste par la suite, en 1999, son intérêt pour l'implantation d'« une réforme d'ensemble », touchant tous les ministères et organismes.

Au moment d'implanter le modèle de l'USC, des UAS demeurent « en réflexion » par rapport au nouveau statut (Tourisme Québec, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Centre de gestion de l'équipement roulant, Géologie Québec, Aide financière aux études et Forêt Québec). Les gestionnaires d'agences exigent de la part des acteurs centraux un engagement manifeste envers des allègements administratifs « adaptés à leurs réalités » respectives. Ils mettent des conditions à la

signature de conventions de performance et d'imputabilité, contraignant ainsi le Secrétariat du Conseil du trésor.

Cela dit, comment expliquer que les agences obtiennent des allègements de la part du Conseil du trésor malgré les obstacles identifiés. Une piste de compréhension s'ouvre lorsqu'on conçoit la négociation d'allègements administratifs entre le Secrétariat du Conseil du trésor et les agences comme un jeu de pouvoir.

6.2.2.3 Un système d'action soutenant la bureaucratisation

La **négociation d'allègements administratifs est un système d'action** où chaque acteur concerné défend ses intérêts et protège sa marge de manœuvre, tout en étant dépendant de l'autre pour y parvenir. Chaque acteur évite de s'aventurer là où il est vulnérable. Au Secrétariat du Conseil du trésor, on ne veut pas être « obligés » de donner des allègements, des ressources que l'on contrôle, en fonction de la situation de chacune des agences, parce que c'est quelque chose qu'on ne contrôle pas – autrement dit, c'est une source de vulnérabilité. Par opposition, une agence a intérêt à s'en remettre à sa situation spécifique, qu'elle connaît, car c'est ce qu'elle contrôle le mieux – elle a également intérêt, suivant cette logique, à cultiver cette spécificité.

Une interdépendance entre les deux acteurs se révèle au moment de la négociation des allègements administratifs sur la base d'une **incertitude mutuelle**. Pour déterminer la valeur de la marge de manœuvre, le Secrétariat du Conseil du trésor dépend de l'information (ou justifications) en provenance du terrain quant aux résultats que l'agence est disposée à poursuivre. Mais pour préciser l'engagement de l'agence, les gestionnaires d'agences et le Secrétariat à la réforme administrative doivent connaître la teneur de la marge de manœuvre que le Secrétariat du Conseil du trésor est prêt à consentir. L'incertitude est mutuelle : l'incertitude de l'un dépend de l'incertitude de l'autre. En effet, comment le Conseil du trésor peut-il déterminer la valeur de l'allègement administratif, s'il ne connaît pas les résultats poursuivis avec elle ? Pour sa part, comment le gestionnaire d'une agence peut-il déterminer la

hauteur des résultats, s'il ne connaît pas la nature exacte de l'allégement administratif qui lui sera octroyé ? La démonstration d'une relation entre les deux termes, lorsqu'elle incombe à l'agence, demeure « intuitive », comme le fait remarquer une gestionnaire d'agence :

Je ne peux pas faire un lien direct entre une marge de manœuvre administrative et un résultat demain, au service à la clientèle, dans tel créneau, c'est vraiment du moyen, long terme. [...]. Je ne peux pas faire une analyse de cause à effet, directe, c'est impossible. Ça, cependant les gens au Secrétariat du Conseil du trésor recherchaient cet argumentaire là. [...]

[...] si tu obtiens une marge de manœuvre en dotation, puis que tu dis : « je vais doter mes postes plus rapidement » [...]. Tu dis par hypothèse, par intuition, que si tu combles tes postes plus rapidement, normalement tu ne devrais pas avoir de trous pour répondre à ta clientèle, mais en combien de [temps] ? Ça c'est impossible à déterminer²⁰⁸.

Autrement dit, l'adéquation entre un allégement administratif et des résultats est négociée. Elle résulte d'un jeu de pouvoir : c'est un « construit politique ». Le jeu articule des stratégies antagonistes, faisant pression de part et d'autre : « donne-moi une marge de manœuvre précise » ; « donne-moi un engagement précis envers des résultats ». Des agences se montrent, cependant, ouvertes à un compromis leur permettant de se distinguer au sein du mouvement des agences :

ç'a bloqué. Il fallait argumenter quand même assez fort pour dire pourquoi nous on avait besoin de ça, puis, eux [Secrétariat du Conseil du trésor] devaient se faire une tête aussi pour pouvoir dire pourquoi ils pouvaient l'accorder à [la Régie des rentes] sans nécessairement l'accorder à d'autres. [...]

Si nous on a un taux de permanents, pourquoi ça ne serait pas quelque chose qui existerait pour l'ensemble de la fonction publique ? Moi je pense que c'est une question qui est pertinente. Nous ce qu'on disait : « commence par chez-nous, puis tu verras s'il faut que ce soit étendu par la suite, mais fais des expériences pilotes chez-nous. » Dans certains cas ç'a été correct et dans d'autres ça n'a pas eu de suite²⁰⁹.

Les organismes centraux obtiennent ainsi des engagements chiffrés envers des résultats et, en retour, des agences réussissent à obtenir un engagement envers des allègements administratifs. Les acteurs s'échangent de l'information complémentaire à propos de résultats à livrer et d'allègements administratifs à consentir en échange.

« [...] on nous demandait de remplir certaines étapes, puis on a demandé plus de marge de manœuvre, et ça n'avait pas l'air à poser de problèmes. Dans le fond, c'est l'information qu'ils souhaitent avoir [...]. »

C'est ainsi que se conclue une entente de gestion. Elle est animée par une **dynamique sociale** entre les acteurs concernés. Elle n'est pas basée sur le langage des chiffres, mais sur le langage d'acteurs stratégiques (« négocier », « céder », « argumenter assez fort », « jeu »). La négociation demeure largement implicite car les acteurs ne décrivent pas ce qui se passe de manière systématique dans les termes d'un langage approprié, celui de l'analyse stratégique (acteur, stratégie, enjeu).

Cela dit, du point de vue d'un gestionnaire d'agence, en bout de ligne, « le jeu n'en vaut pas la chandelle. » En 2002, un gestionnaire membre d'un ministère où sont implantées plusieurs agences illustre les effets pervers du système d'action lié à la négociation d'allègements administratifs par une métaphore : « Les UAS, c'est le pire des deux mondes ». Les agences sont en effet soumises à la fois à la gestion par résultats (contrôle sur les résultats) et à la fois à la gestion traditionnelle (contrôle sur les moyens). D'autres gestionnaires y voient également un échange bien inégal.

Donc, on s'est rendu compte au 1^{er} avril [2000], qu'il n'y avait pas vraiment d'allègements [...]. Tout ce qu'on allait chercher, ça je le disais souvent à mon supérieur, c'est la lourdeur, les obligations qui vont avec une agence. [...] c'est ça qui a fait *flopper*. On n'allait rien chercher. Donc, la lourdeur et pas de bénéfices²¹⁰.

Dans un tel contexte, la **transformation en agence devient synonyme de « bureaucratie »**, au sens de « lourdeur administrative », de fonctionnement se rigidifiant et de « contrôle » externe exercé sur l'agence. Les acteurs ne voient pas qu'un tel mode de fonctionnement se développe à travers un système d'action alimenté par leurs propres stratégies. Ils s'accusent mutuellement du problème – de la bureaucratisation de leur relation.

Pourquoi le Conseil du trésor se sent-il légitimé de maintenir le contrôle sur les moyens, tout en prônant le contrôle sur les résultats ? Pour répondre à cette question,

il faut observer le jeu des alliances entre les acteurs participant à la controverse à propos de l'autonomie de gestion. Comme nous le verrons ci-après, d'ardents défenseurs de l'autonomie de gestion (Secrétariat à la réforme administrative et Vérificateur général du Québec) en viennent à soutenir la responsabilisation par rapport à des résultats.

6.2.2.4 Un réseau soutenant la responsabilisation par rapport à des résultats

La position de départ du Secrétariat à la réforme administrative et du Vérificateur général du Québec penche en faveur de l'autonomie de gestion. En cours de route, ces acteurs optent pour une position mitoyenne : le nouveau cadre de gestion doit d'abord faire ses preuves avant de mettre en jeu les contrôles traditionnels exercés a priori (ou contrôles exercés par les règles sur les « moyens »), au profit de contrôles exercés a posteriori. Autrement dit, selon eux, les gestionnaires d'agences doivent manifester leur capacité de rendre compte publiquement de résultats mesurés et se convertir avec succès à la gestion par résultats avant de pouvoir obtenir des allègements administratifs substantiels.

[...] nous les avons prévenus [les dirigeants d'UAS], dès le début de l'opération, qu'ils ne pouvaient espérer obtenir beaucoup de marge au départ. Il fallait d'une part faire la preuve que le mode de gestion par résultats pouvait être implanté correctement et, d'autre part, que les « résultats » seraient suffisamment intéressants pour que les organismes centraux puissent se croire légitimés de faire disparaître des contrôles de moyens²¹¹.

Selon une **deuxième lecture** de la transformation en agence, le Secrétariat à la réforme administrative estime que la gestion par résultats précède le besoin d'une plus grande autonomie de gestion. « [Les] indicateurs permettent de juger de la performance d'une unité et donnent au gestionnaire les informations qui l'amèneront à revoir ses processus, son plan de formation, ses investissements dans les technologies, etc.²¹² » C'est la position qu'adopte également le Vérificateur général du Québec, en 2004²¹³, pour qui la reddition de comptes demeure en deça des attentes :

[...] les UAS n'arrivent pas facilement à faire une comparaison valable de leurs résultats, que ce soit par rapport aux cibles, aux résultats obtenus au cours des années antérieures ou aux autres entités. (2.84)

[...] la plupart d'entre elles allèguent qu'elles n'ont ni les ressources ni les moyens pour y arriver. (2.87)

Le Vérificateur estime que, dans la plupart des agences, « un changement de culture au sein de l'organisation » reste à faire en matière de gestion par résultats. Il est par conséquent difficile de baser l'allocation des ressources et l'octroi de marges de manœuvre de gestion sur l'atteinte d'objectifs précis et mesurables, et une amélioration de la performance mesurée de l'agence d'année en année.

La seconde position du Secrétariat à la réforme administrative et du Vérificateur général du Québec comporte des affinités avec celle du Secrétariat du Conseil du trésor. Ce dernier veut obtenir un engagement satisfaisant envers des résultats; pour leur part, le Secrétariat à la réforme administrative et le Vérificateur général du Québec prêchent en faveur d'une reddition de comptes de meilleure qualité. Ils **traduisent un énoncé** par rapport à la transformation en agence, à savoir la responsabilisation par rapport à des résultats, pour le rendre acceptable à leurs yeux.

En 2004, des acteurs centraux (Secrétariat à la réforme administrative, Vérificateur général du Québec et Secrétariat du Conseil du trésor) s'accordent pour dire que le problème de la transformation en agence, c'est la conversion de l'agence à la gestion par résultats. Ils donnent ainsi préséance à la responsabilisation, l'un des deux « fondements de l'imputabilité » (Deschênes, 1996, p.26). Le problème à régler, ce n'est plus l'octroi d'une autonomie de gestion plus substantielle. Ces acteurs se rejoignent de plus sur un constat : le **problème culturel est au sein des agences elles-mêmes**. De leur point de vue, un déficit de rationalité persiste dans les agences et elles doivent y remédier.

Le changement de position du Secrétariat à la réforme administrative et du Vérificateur général du Québec fait pencher la balance en faveur de l'alliance

chapeauté par le Conseil du trésor. Ce dernier est donc légitimé de maintenir le contrôle sur les moyens exercé a priori, tout en prônant le contrôle sur les résultats exercé a posteriori.

En 2004, les prises de position ont changé; les représentants des acteurs centraux ne sont plus tous les mêmes qu'en 1995. Certains sont partis à la retraite (dont le directeur de la modernisation et des agences du Secrétariat du Conseil du trésor et ancien membre du Secrétariat à la réforme administrative). La balle est désormais dans le camp des gestionnaires d'agences, seuls défenseurs de la primauté de l'autonomie de gestion. Aussi le Forum des agences accepte-t-il un compromis : le statut d'agence en vertu d'une loi et l'autonomie de gestion afférente sont octroyés au bout d'un certain parcours de transformation, l'agence ayant démontré sa capacité de rendre des comptes par rapport à des résultats satisfaisants.

Au moment de lancer la troisième vague d'implantation d'agences, le gouvernement réaffirme la règle d'échange qui prévaut depuis le début du mouvement des agences dans la fonction publique québécoise : « Ces agences bénéficieront d'une grande liberté d'action, en contrepartie d'engagements de performance, d'une solide reddition de comptes et de toute une gamme de contrôles exercés a posteriori » (Conseil du trésor, 2004, p.54).

Le **compromis institué**, l'accord, favorise l'alliance d'acteurs pour la responsabilisation par rapport à des résultats. Signe des temps, en 2004, le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, pourtant pressentie pour le statut d'agence créée en vertu d'une loi par des représentants du Secrétariat du Conseil du trésor, privilégie le statu quo sous prétexte que le nouveau statut comporte trop d'incertitude quant aux marges de manœuvre octroyées. Plus tard, en 2007, le Laboratoire essuie un refus répété de la part du Conseil du trésor pour des allègements administratifs spécifiques²¹⁴ et il demeure une UAS en migration. En d'autres mots, aucune règle d'échange n'est adoptée à la satisfaction des acteurs concernés. Le statu quo est cependant à l'avantage de ceux qui donnent préséance à la

responsabilisation par rapport à des résultats. L'agence n'est plus une mesure d'autonomisation, c'est une mesure de responsabilisation – ou de régulation des unités administratives transformées. Cette **opération de traduction**, ou de transformation d'un énoncé en un autre favorisant l'association entre des acteurs particuliers, survient au cours du déploiement d'un système d'action animant le mouvement des agences.

Une croyance est tenace dans la fonction publique québécoise, à savoir que l'agence est d'abord et avant tout une mesure d'autonomisation d'unités administratives. C'est ce que soutient, le directeur de la modernisation et des agences à la retraite :

Rendre les unités administratives plus autonomes est une constante des réformes administratives de ces vingt dernières années. Tous les pays s'y sont essayés et le Québec n'a pas fait exception avec la création des unités autonomes de service en 1995. Aujourd'hui, au Québec comme ailleurs à l'exception de la Grande-Bretagne, l'expérience s'essouffle. Le modèle québécois des agences, qui se réclamait initialement de l'exemple britannique, peine désormais à s'inscrire dans la culture administrative et législative nationale. (Roy et Giard, 2003, p.19).

Selon cette conception, l'autonomie de gestion est le garant du succès de la transformation de la gestion. Incidemment, des agences sont performantes, chiffres à l'appui, et le défi demeure donc l'octroi d'allègements administratifs plus substantiels à des unités administratives (p.20-21).

Aussi, à l'encontre de la position affichée par le Secrétariat du Conseil du trésor, des unités administratives continuent de « commencer par la fin ». Elles conçoivent la convention de performance et d'imputabilité comme un moyen pour obtenir des marges de manœuvre, sans se préoccuper « de la démarche qui doit présider à l'implantation d'une agence²¹⁵ ». C'est donc dire que la controverse à propos de l'état de nature de l'agence n'est pas éteinte, en 2003. Il n'en demeure pas moins qu'à l'usage, l'idée que l'agence est d'abord et avant tout une mesure d'autonomisation perd des adeptes – même chez les gestionnaires d'agences. Sans marge de manœuvre,

l'agence peut tout de même offrir une performance. Selon des gestionnaires d'agences (Contrôle routier Québec et Centre de signalisation), le problème n'est pas un manque de marge de manœuvre de gestion en provenance des organismes centraux. Le **gestionnaire d'agence doit agir** et se dégager sa propre marge de manœuvre, de manière informelle, au sein de l'agence et par rapport au personnel, afin de favoriser la performance de l'agence. « [...] un gestionnaire doit prendre ses responsabilités et sa liberté. Son droit de gestion. Avant d'aller chercher des marges de manœuvre il faut vérifier si j'utilise mon droit de gestion ou pas. Si personne ne me dit que je n'ai pas le droit, c'est parce que j'y ai droit²¹⁶. »

Aussi le groupe des gestionnaires d'agences démontre-t-il en son sein des signes de division. Ce n'est pas un groupe homogène. Les expériences de transformation en agence diffèrent de l'une à l'autre. Des gestionnaires réussissent à tirer leur épingle du jeu, d'autres non – nous y reviendrons dans le prochain chapitre, quand nous aborderons les trajectoires d'agences.

Pourquoi des acteurs accordent-ils autant d'intérêt à l'autonomie de gestion et aux relations avec le Conseil du trésor ? Le problème pour un gestionnaire d'agence peut être compris lorsqu'on le situe dans le contexte d'un système d'action, c'est-à-dire l'insertion de l'agence au sein de la dynamique organisationnelle traditionnelle. L'enjeu associé à la responsabilisation par rapport à des résultats, c'est d'avoir à se soumettre à une reddition de comptes publique, à divulguer de l'information dont la qualité est différente. La transparence soulève un enjeu. « Parce qu'il n'y a pas juste des bons coups là-dedans, il y a les mauvais aussi²¹⁷ ». L'enjeu est d'avoir à donner une information sur sa situation aux unités centrales. L'information diffusée peut s'avérer compromettante. Elle peut servir à diminuer la marge de manœuvre des agences; les autres unités administratives de l'organisation d'attache, elles, n'ont pas à divulguer leurs « mauvais coups ». La reddition de comptes est d'autant plus une contrainte pour l'agence qu'elle n'a pas de contrepartie, à savoir une autonomie de gestion jugée utile pour se démarquer par rapport aux autres unités administratives.

Aussi la responsabilisation par rapport à des résultats n'est-elle pas acquise dans le mouvement des agences. La conversion à la gestion par résultats fait désormais problème. Au coeur de la controverse, il y a la mesure des résultats, comme nous le verrons ci-après.

6.2.3 La mesure des résultats

Deux positions s'affrontent par rapport à la mesure des résultats : ceux pour qui la réalité peut faire l'objet d'une mesure et ceux pour qui elle ne peut pas. L'enjeu est la possibilité d'un engagement contractuel entre les acteurs concernés par la création d'une agence.

6.2.3.1 L'alliance pour la mesure des résultats

La gestion par résultats suppose la mesure et la quantification de la performance organisationnelle. Plusieurs acteurs soutiennent une telle approche (le Secrétariat à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le président du Conseil du trésor, un groupe de hauts fonctionnaires à la retraite, le Vérificateur général du Québec, la Société québécoise en évaluation de programmes et l'Association des manufacturiers et des exportateurs du Québec). Dès 1995, le Secrétariat à la réforme administrative y voit un intérêt pour la fonction publique. Il entend démontrer qu'elle est capable d'être performante, chiffres à l'appui.

Ce faisant, des acteurs collectifs (un groupe de hauts fonctionnaires à la retraite et anciens collaborateurs du Secrétariat à la réforme administrative²¹⁸, la Société québécoise en évaluation de programmes et le Vérificateur général du Québec) poursuivent un idéal : créer un espace où sont discutés les problèmes de gestion à l'abri des préoccupations politiques.

[...] que la reddition de comptes des sous-ministres à l'égard des résultats opérationnels, prévue par la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics, se fasse dans un cadre qui se prête à des échanges objectifs et non partisans, soit devant la Commission de l'administration publique²¹⁹.

Des acteurs centraux veulent aménager un espace de discussion où la principale ressource des participants est leur expertise managériale. La prise de position en faveur de la mesure est justifiée par un constat : « la vaste majorité des programmes gouvernementaux [...] sont des programmes continus [...], qui ont déjà existé et qui continuent d'exister. » De ce point de vue, seuls les gains de productivité sont possibles. La gestion stratégique de programmes offerts en continu n'est animée que par une **rationalité managériale** : on ne peut chercher qu'à optimiser l'utilisation des ressources allouées à leur implantation. Les enjeux sont ainsi situés en terrain administratif : « l'efficacité n'a pas de couleur politique²²⁰ ». « Donc, on peut toujours un peu naïvement espérer que de là découleront des débats certainement basés sur de l'information plus complète, plus exacte, plus circonstancielle et, de cette façon-là, on va améliorer la qualité des débats²²¹. »

L'intérêt pour la mesure des résultats est partagé par le gouvernement. Le président du Conseil du trésor entend dépasser le « flou artistique » sur les résultats. Dans la fonction publique de manière traditionnelle, la performance est exprimée à l'aide de « textes » sujets à interprétation et à discussion²²². Des gestionnaires d'agences font valoir à l'appui de la mesure des résultats que les données quantitatives permettent de schématiser à l'aide d'un graphique (« courbe ») l'évolution de la performance du service sous leur responsabilité. Ils peuvent ainsi « suivre en tout temps ce qui se passe » dans l'agence, synthétisée comme une relation entre des coûts et des heures de service²²³. Les outils développés mettent même en relation différentes « courbes » permettant de « déterminer le point optimum » d'un service et une prise de décision complexe d'un point de vue économique²²⁴.

Tous les acteurs de l'alliance pour la mesure des résultats préconisent la construction de faits mesurables. Leur position repose sur une série de croyances : la mesure des résultats permet un débat non partisan reposant sur le langage des chiffres; les débats managériaux sont neutres et objectifs par opposition aux débats politiques, plus enclins à la subjectivité et à l'expression des intérêts personnels. Fondamentalement,

une telle position **présuppose que la réalité puisse être objectivée** et que les relations entre acteurs peuvent se dérouler sans interactions, ni conflits, ni rapports de pouvoir, à la manière des relations entre des données quantitatives. La position en faveur de la mesure des résultats rencontre de l'opposition chez d'autres acteurs centraux.

6.2.3.2 L'alliance contre la mesure des résultats

Des acteurs collectifs centraux (syndicats, Commission de la fonction publique, Protecteur du citoyen, Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec) considèrent qu'on ne peut pas « humainement » parler tout quantifier et soumettre à la mesure. Les syndicats et la Commission de la fonction publique demeurent, par exemple, soucieux d'équité, de solidarité et de « prééminence du collectif » – selon eux, les préoccupations managériales sont réductrices. Selon le Syndicat de la fonction publique du Québec, le service public n'a pas qu'une dimension économique et managériale, il a également une **dimension sociale** : « l'État rend des services [...] qu'on ne peut pas évaluer comme si on évaluait une usine de fabrication de saucisses²²⁵. » La critique porte sur la mesure quantitative – et non sur l'agence qui lui sert de véhicule. On craint le sacrifice de la qualité du service public au profit de gains de productivité et d'une diminution des délais. On s'inquiète, par exemple, d'une tendance à hausser le nombre de dossiers à traiter par agent. « Donc ça va être quoi les contrôles ? Vont-ils être uniquement quantitatifs ? Ils ne seront pas qualitatifs²²⁶ ? »

La conception managériale des services publics fait l'objet d'une ironie du côté syndical : les services publics, « c'est plus qu'une transaction bancaire ». Derrière la mesure des résultats se profile un enjeu : le contrôle qu'exercent les agents de l'administration sur une zone d'incertitude : « présentez-vous auprès du personnel de la fonction publique, ils possèdent entièrement la loi²²⁷. » La fonction publique ne veut pas réduire son rôle à une question d'extrants : « est-ce qu'il faut se questionner

sur la mission ? Quel genre de résultat veut-on ? [...] le quantitatif est facile ou semble assez facile à obtenir, mais le qualitatif est beaucoup plus difficile à cerner. [...]. C'est là qu'est notre préoccupation²²⁸. » En d'autres termes, des acteurs centraux défendent les intérêts du personnel de l'agence, apte à contrôler les aspects qualitatifs de son travail.

Réduire le « flou artistique » sur les résultats, du point de vue du président du Conseil du trésor, est une solution à un problème classique en administration publique, à savoir l'asymétrie d'information au profit de l'agent (voir Kettl, 1993). En voulant réduire cette asymétrie, l'on réduit la marge de manœuvre de la fonction publique – d'où l'intérêt de cette dernière pour les résultats qualitatifs, dont l'atteinte requiert une expertise sur le plan des opérations. Les agents maîtrisent le langage administratif et exercent un certain contrôle sur l'application de la loi; ils contrôlent une zone d'incertitude que le langage des chiffres pourrait estomper au profit du gestionnaire.

D'autres **enjeux sont manifestes** du côté des opposants à la mesure des résultats. L'Association des cadres du gouvernement du Québec est préoccupée par la « disponibilité de ressources ». Seront-elles « suffisantes pour rendre des services de qualité » ? L'Association est également préoccupée par le manque d'expertise du personnel cadre. Ce dernier doit apprendre à se comporter comme un « acteur » et à davantage prendre part « à une dynamique pour s'affirmer comme partenaire ». Le Syndicat de la fonction publique du Québec est aussi préoccupé par le manque d'expertise en gestion des délégués syndicaux. « Si on se ramasse avec des dizaines, pour ne pas dire quelques centaines de contrats de performance à évaluer, puis à conseiller notre monde sur le terrain [...], pour nous autres, c'est une charge de travail additionnelle²²⁹. » Ce qui dérange les syndicats, c'est une plus grande réceptivité de la fonction publique à la sous-traitance sur la base d'une performance mesurée. C'est le comportement incertain de gestionnaires laissés à eux-mêmes et soumis à des exigences de performance mesurée. « [...] au niveau de l'imputabilité politique, la société a plus de pouvoir sur un ministre que sur une PDG. C'est clair. »

En somme, le problème identifié par l'alliance contre la mesure des résultats est situé au niveau de la relation entre le sous-ministre, le gestionnaire et le personnel de l'agence. Cette alliance craint que le personnel sorte perdant d'une éventuelle négociation à propos de résultats chiffrés.

6.2.3.3 Un réseau soutenant l'agence dont les activités sont opérationnelles

Cela dit, en dehors des enjeux spécifiques exprimés, personne n'est contre la vertu. La mesure des résultats est perçue comme un gage de transparence, autant pour l'alliance en faveur de la mesure des résultats que l'alliance qui s'y oppose, comme l'avoue le président du Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec : « L'aspect positif [...], c'est la transparence. Là-dessus, on est d'accord. Que, au départ, on dépose devant l'Assemblée nationale des plans d'activités, etc., puis qu'on sache où on s'en va au niveau des ministères et organismes, c'est bien²³⁰. » Le gouvernement perçoit la convergence des différentes prises de position : « En fait, ce qui est recherché, c'est une gestion axée sur les résultats à atteindre et connus préalablement de tous²³¹. » Les principaux acteurs centraux (ministère du Conseil exécutif, Conseil du trésor, syndicats, association patronale) s'entendent sur une chose : les chiffres sont utiles pour débattre au « centre »²³² des orientations de la fonction publique. Selon leur raisonnement, la réalité administrative doit être saisie objectivement pour faciliter la prise de décision, même lorsque c'est par rapport à des valeurs publiques (sécurité, justice, égalité, équité).

Suivant le débat à propos de la mesure des résultats, l'enjeu ou le problème que les acteurs cherchent à résoudre collectivement devient **la portée de la réforme**. Comme l'exprime le groupe des responsables d'UAS : « Il y a des choses qui ne se mesurent pas. Combien ça coûte, développer une politique au Conseil du trésor ? Bien, vous ne pouvez pas mettre une unité autonome là-dessus et avoir à rendre des comptes. Il y a des choses sur lesquelles ça ne s'applique pas, je pense²³³. » Le président du Conseil

du trésor le reconnaît : tout n'est pas aisé à mesurer à commencer par la planification stratégique réalisée dans un ministère²³⁴. Pour tous les acteurs participant à la controverse, il faut pouvoir mesurer les résultats convenablement. Pour cette raison, l'extension de la réforme doit être circonscrite. Elle ne doit s'appliquer qu'aux activités opérationnelles pouvant faire l'objet d'une mesure. Dans certains cas, la mesure apparaît plus évidente. « [Les Services aérien et postaux] est peut-être plus facile à évaluer. [...] Tu sais combien tu as envoyé de timbres, tu sais combien tu as envoyé d'avions²³⁵ [...] ». Exclure certaines unités administratives de la transformation en agences, c'est le prix à payer pour bénéficier de données quantitatives et fiables. Notons au passage que le problème de la négociation des résultats est repoussé et que l'attention est ainsi détournée de la triade sous-ministre/gestionnaire/personnel de l'agence.

Tous les acteurs centraux sont ouverts au compromis. Les syndicats le sont, les gestionnaires d'agences le sont également, l'opposition l'est et le Conseil du trésor l'est tout autant. Les acteurs centraux forment ainsi **un réseau** se rangeant derrière un énoncé : « le concept de contrat de performance et d'imputabilité s'applique plus facilement à des activités à caractère opérationnel » (Conseil du trésor, 1999b, p.19). Les unités administratives à transformer en agences doivent comporter des « caractéristiques » particulières avant de pouvoir être considérées comme « des unités admissibles [à] la signature d'un contrat de performance ». Avant de créer une agence, il importe d'identifier « un secteur bien ciblé », « ce n'est pas une panacée universelle²³⁶ ». L'application du concept d'agence, défini comme une régulation contractuelle, dépend, il est vrai, de la possibilité de mesurer les résultats et cette dernière dépend de la transformation d'une unité ayant des activités opérationnelles. Dans le cas d'unités ayant des fonctions politiques, comme Tourisme Québec, l'application est jugée plus difficile²³⁷. Les gestionnaires d'agences en tirent une leçon sur le plan ontologique : « ramener ça à des réalités gérables²³⁸. »

Le problème de la mesure des résultats est ainsi traduit comme un problème de portée de la réforme. Cette **opération de traduction** permet de produire un **énoncé** avec lequel tout le monde s'entend. La mesure des résultats est viable dans le cas d'unités opérationnelles. Par conséquent, une agence peut s'engager contractuellement par rapport à des résultats car elle peut les contrôler. Le risque de l'agence est ainsi minimisé. Une « théorie » en vogue dans le mouvement des agences propose d'ailleurs qu'un secteur d'activités dont les opérations sont faciles à codifier soit également plus facile à traduire dans le langage des indicateurs de performance :

Plus les opérations sont simples et linéaires et homogènes, plus c'est facile d'énoncer des résultats, des indicateurs, de faire un suivi et d'avoir des comparaisons avec ce qui se fait ailleurs. Plus tu rentres dans des affaires qui se sophistiquent, plus c'est ventilé. Il y a toutes sortes de facteurs à prendre en considération²³⁹.

Il est jugé inapproprié de transformer « des organisations entières » en agences, car elles intègrent des activités à caractère politique et/stratégique (Tourisme Québec, Emploi-Québec et Forêt Québec). Aussi, selon cette vision des choses, la transformation d'un ministère en agence est-elle à proscrire lorsque le ministère intègre des activités verticalement :

C'est au niveau des unités opérationnelles que doivent se conclure les contrats et non au niveau de l'ensemble du ministère. Il faut que le gestionnaire signataire du contrat se sente personnellement responsable de l'atteinte des objectifs auxquels il a souscrit. Un sous-ministre n'a que très rarement une unique responsabilité opérationnelle²⁴⁰.

Par contre, lorsque le ministère sépare la gestion des opérations des activités politiques, il devient un candidat potentiel à la transformation en agence, car il rend possible la mesure des résultats et donc un engagement contractuel envers une performance donnée. Le règlement de la controverse à propos de la mesure des résultats donne ainsi des arguments utiles au règlement d'une autre controverse, portant sur la différenciation de secteurs d'activités (voir plus haut). En d'autres mots, l'accord à propos de l'état de nature de l'agence, saisie comme une entité dont on peut mesurer les résultats, sert de **ressource idéologique** (argument discursif) à des

acteurs participant à une autre controverse stabilisée sur l'état de nature de l'agence et défendant la possibilité qu'un ministère puisse être transformé en agence.

6.2.3.4 Un énoncé dont l'application est négociée

Avec cet accord, tous les acteurs qui participent à la résolution de la controverse à propos de la mesure des résultats adhèrent implicitement à une **croyance sur le plan ontologique** : le monde organisationnel peut être objectivé. Il peut être saisi objectivement à l'aide d'instruments de mesure et les choses qui l'habitent peuvent être réduites à des chiffres. Cette ontologie est nécessaire pour envisager l'extraction des données quantitatives du monde organisationnel. En corollaire, les acteurs croient possible de neutraliser les interactions entre des acteurs organisationnels ayant des intérêts subjectifs divergents en les objectivant. Mesurés, les intérêts peuvent être traduits en variables; leurs relations peuvent être traduites en équations, prendre la forme d'une courbe. Cette croyance est partagée et n'est pas mise en doute par les acteurs concernés; elle ne fait pas l'objet d'un enjeu des relations entre les deux alliances d'acteurs.

L'application de l'accord sur la portée de la réforme, réduite à la transformation d'unités ayant des activités opérationnelles, n'est toutefois pas sans problèmes. Des gestionnaires d'agences, sur une base individuelle, estiment que la représentation de la réalité organisationnelle que sous-tend cet accord n'est pas la seule. La décision en matière d'exécution d'un service public doit se référer à des éléments qualitatifs, à une mission, à des orientations stratégiques, à des valeurs. En d'autres termes, ils conçoivent qu'ils ne peuvent pas séparer complètement la gestion des opérations des questions stratégiques et politiques, et qu'on ne peut pas tout objectiver, ni tout réduire à des chiffres dans le monde organisationnel qui est le leur. Des gestionnaires d'agences veulent aussi faire du conseil politique de manière à exercer une influence sur des aspects stratégiques et moins tangibles (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Tourisme Québec, Régie des rentes du Québec,

Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec, Emploi-Québec, Forêt Québec, Régie du cinéma et Archives nationales du Québec). Le Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec désire, par exemple, jouer un rôle stratégique quant au choix d'une méthode d'analyse, car cette dernière peut avoir un effet sur sa performance. C'est un enjeu disputé avec le ministère de l'Environnement et du Développement durable.

En fait, ce qui est en jeu, c'est le noyau de solidarité, encore intact, entre le gestionnaire et le personnel de l'agence. En enlevant les activités à caractère politique et stratégique à l'agence, l'on tente non seulement de la responsabiliser par rapport à des résultats, mais aussi, stratégiquement parlant, d'amener le problème à l'intérieur de celle-ci et de mettre en cause la solidarité qui soude les acteurs de l'agence. C'est ce que certaines agences tentent d'éviter. Jouer un rôle politique et stratégique constitue une façon de garder le problème à résoudre à l'extérieur de l'agence et de défendre cette ressource, le noyau de solidarité au sein de l'agence.

Le réseau soutenant l'idée que l'agence ne doit avoir que des activités opérationnelles ne clot donc pas la controverse à propos de la mesure des résultats. L'état de nature de l'agence demeure complexe (elle poursuit des résultats tangibles et des résultats intangibles). Le groupe des gestionnaires d'agences n'est d'ailleurs pas homogène; l'expérience des gestionnaires en matière d'implantation d'agences diffère et les amène à adopter différents points de vue sur la réalité organisationnelle. Deux points de vue sont perceptibles chez les gestionnaires proprement dit : un discours défavorable à l'égard de la mesure des résultats et un discours qui lui est favorable. Commençons par ceux qui sont défavorables.

Les **gestionnaires contre la mesure des résultats** ne veulent pas mettre en cause le lien qui les unit au personnel de l'agence. Pour eux, la mobilisation du personnel n'est pas aisée. Le rôle que joue la mesure des résultats demeure sujet à interprétation, comme le fait remarquer le directeur d'une agence : « Le passage de simples résultats statistiques, exprimés en pourcentage, à des résultats chiffrés, clairs

et précis, suscite de l'inquiétude auprès des employés et employées. Ils se sentent plus fortement encadrés et par ailleurs davantage mis à contribution²⁴¹. » Le personnel perçoit parfois dans l'utilisation des indicateurs un nouveau moyen pour augmenter le contrôle externe sur son travail. « Ma principale crainte est la crainte même du personnel à l'égard des indicateurs qui pourraient être utilisés pour juger leur travail²⁴². » Sans marge de manœuvre, il devient difficile de « vendre un bénéfice » aux employés de l'agence à qui l'on demande par ailleurs de mesurer leur performance et d'offrir des gains de rendement²⁴³.

D'autres gestionnaires d'agences tiennent un **discours favorable** à la mesure des résultats (mobilisation du personnel, transformation de la culture organisationnelle, rôle stratégique, obtention de ressources, rigueur, transparence, résultats probants). Pour eux, la mesure de la performance, et l'obligation d'en rendre compte publiquement, constitue un atout. L'implantation de la mesure des résultats ne pose pas de problèmes insurmontables, même dans des agences dont les activités sont difficiles à codifier et nécessitent du personnel ayant un diplôme universitaire (Géologie Québec et Centre d'expertise hydrique) – par nature, le personnel professionnel est parfois jugé réfractaire à la mesure des résultats (Services aériens et postaux, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, et Archives nationales du Québec). L'utilisation d'indicateurs de performance est par exemple un facteur de mobilisation du personnel dans le cas d'une agence (« les gens aiment travailler avec ça »). La quête de performance ne va pas non plus nécessairement à l'encontre de la collaboration du personnel du Centre de gestion de l'équipement roulant, dont les opérations sont réalisées par du personnel ayant un diplôme d'études techniques. « L'atteinte des cibles dépend beaucoup de la responsabilisation et de la mobilisation des gens. Quand tu prends ces deux éléments et que tu mets des gens qui ont la compétence pour le travail qu'ils ont à faire, tu es à 80 pour cent certain de ne pas te tromper²⁴⁴. »

L'affichage des résultats atteints participe aussi au développement du sentiment d'appartenance du personnel du Centre de signalisation, une « usine », une agence ayant une « structure d'ouvriers ». « Vous avez vu notre panneau des réussites, il est rendu trop petit, on n'a plus de place pour mettre les réussites qu'on fait²⁴⁵. » La mesure des résultats y participe à la transformation de la culture du personnel affecté aux opérations, l'incitant à s'investir davantage dans le succès de l'agence. « [...] au Centre, les gens ont toujours refusé de faire du temps supplémentaire. Puis maintenant, ils acceptent sur une base volontaire de faire du supplémentaire. On n'impose pas encore beaucoup de temps supplémentaire aux gens. [...] La culture change. »

D'autres gestionnaires d'agences voient un avantage à la mesure des résultats dans les relations avec la clientèle. Aux Services aériens et postaux, par exemple, l'agence accroît la « transparence » à cet égard : « Lorsqu'on fait nos comités aviseurs avec nos clients, il n'y a rien qui est caché²⁴⁶. » L'agence ouvre ainsi la voie à une stratégie de collaboration avec la clientèle, notamment l'industrie. La mesure de la performance peut également favoriser la « rigueur » dans les relations entre l'agence et des acteurs externes, comme les médias. L'agence se prête alors aux exigences d'un contexte qui n'est plus autant réceptif à la commande bureaucratique ou décrétée hiérarchiquement.

À la Commission administratives des régimes de retraite et d'assurances, la « transformation en UAS » donne accès à de nouveaux outils de gestion, porteurs d'une tactique plus efficace. Elle offre l'occasion de **jouer un rôle stratégique** au sein de la fonction publique en matière de gestion : « nous voulons être à l'avant-garde de l'évolution de la gestion et être considérés comme un des organismes les plus performant du secteur public. Le modèle d'unité autonome de service nous permet d'améliorer notre performance et d'être aussi plus visibles²⁴⁷. »

Le gestionnaire d'agence peut aussi mobiliser des résultats mesurés de manière stratégique auprès des autorités ministérielles ou gouvernementales pour obtenir des

ressources supplémentaires, par exemple, dans le cas d'une agence faisant de la perception :

[...] ce n'est pas sorcier. Le directeur [de l'agence], il dit aux autorités du ministère : « avec 50 personnes de plus, moi je peux aller vous chercher tant de millions de plus. Les 50 personnes vont me coûter tel montant. Je m'engage à aller le chercher. » [...]

Autrement dit, le directeur [de l'agence] opère une entreprise dans un domaine où il a des arguments pour faire valoir ses besoins de ressources²⁴⁸.

Sur la base d'un « plan d'affaires », projetant des « résultats probants », le gestionnaire d'une autre agence traitant des dossiers de « mauvaises créances » réussit également à obtenir du financement du Conseil du trésor pour éponger un déficit. Il peut ainsi amorcer la transformation en agence :

On avait prévu au niveau des mauvaises créances, 13,5 millions de dollars. « Si on réussit à baisser ça, laissez-nous l'écart entre les deux. On va se servir de ça pour financer notre organisation. » Ça, ç'a été la base du plan d'affaires. [...]

[...] le Trésor a dit : « OK, j'absorbe votre déficit cette année, [...] et puis cet argent-là qu'on met est conditionnel à l'atteinte de résultats probants. »²⁴⁹

Tout gestionnaire d'agence réussit à obtenir une marge de manœuvre en se conformant à une règle : la responsabilisation par rapport à des résultats.

Les gestionnaires d'agences qui tiennent un discours positif à l'égard de la mesure des résultats **ne chassent pas pour autant les relations sociales**. Ils ne postulent pas que les interactions entre les acteurs concernés sont neutralisées. Au contraire, ils participent eux-mêmes à de telles interactions, en adoptant des comportements stratégiques, en mobilisant des données quantitatives, une « courbe », une représentation schématisée de la réalité organisationnelle, c'est-à-dire en mobilisant une ressource qui correspond à une contrainte pour leur adversaire n'ayant pas d'autres « résultats probants » en main pour les contredire. Les gestionnaires d'agences qui mobilisent des résultats le font dans le but de faire des gains par rapport à des enjeux liés à la création d'une agence. Ils se positionnent de manière avantageuse par rapport à d'autres unités au sein de leur organisation d'attache, voire

de la fonction publique en général. Ils le font dans le but de participer à la dynamique organisationnelle dans laquelle leur agence s'insère (« pour être à l'avant-garde »).

Aussi, bien qu'il soit possible de réduire une agence à une « courbe », la production de cette dernière ne peut pas être comprise de manière décontextualisée (voir Latour et Woolgar, 1979). La courbe que brandit le gestionnaire de l'agence est produite dans le cadre d'une dynamique sociale; c'est une stratégie utile à l'insertion de l'agence dans son ministère d'attache. C'est un construit politique – au sens de construction sociale. La production d'une « belle » courbe est un processus social de construction de la réalité organisationnelle. Sa beauté résulte d'une dynamique entre des acteurs qui la brandissent et des acteurs qui la reçoivent. Sur le plan ontologique, la réalité organisationnelle ne peut donc pas être objectivée sans passer par le filtre des acteurs – lorsque ces derniers prétendent le contraire, leur perception acquiert un potentiel stratégique. Dans le prochain chapitre, nous verrons d'ailleurs plus en détails comment le processus de mise en œuvre diffère d'une agence à l'autre.

Une fois la création d'agences moins controversée, les acteurs concernés s'attellent à la définition de l'agence. Cette dernière n'est pas sans soulever la controverse. Comme nous le verrons, des acteurs tentent alors de ramener le problème à l'intérieur de l'agence, en faisant valoir l'importance des incitatifs à la performance pour mobiliser le personnel à l'atteinte de résultats.

6.3 Les controverses liés à la définition du modèle d'agence

La définition de l'agence est sous la responsabilité d'acteurs centraux (Secrétariat à la réforme administrative et Secrétariat du Conseil du trésor). Avec le modèle d'agence initial (UAS), le Secrétariat à la réforme administrative propose une « adaptation du modèle britannique ». **Deux ajustements** sont faits à celui-ci pour tenir compte du contexte québécois. En premier lieu, le sous-ministre demeure responsable de la gestion de l'agence – en Angleterre, le directeur de l'agence est le seul responsable de

l'agence vis-à-vis du ministre. En second lieu, le personnel de l'agence demeure dans la fonction publique et est soumis aux mêmes conventions collectives négociées centralement²⁵⁰ – en Angleterre, le personnel de l'agence a le statut de fonctionnaire mais les agences peuvent avoir leur propre convention collective négociée de manière décentralisée. De plus, le modèle d'agence québécois n'offre pas de flexibilité de gestion. Il n'impose pas le recours aux incitatifs à la performance. Le lien contractuel et le boni à la performance sont exclus pour le personnel de l'agence, autre que le personnel cadre.

Comme dans le cas du modèle de l'agence britannique, le modèle initial de l'agence québécoise, c'est l'agence au sein d'un ministère. L'agence n'a pas de juridiction distincte de son ministère d'attache; elle relève hiérarchiquement du sous-ministre (l'équivalent du *permanent secretary*, en Angleterre). En Grande-Bretagne, cela permet « d'ouvrir et de fermer » des agences plus aisément sans passer par une modification législative. Au Québec, une telle intention « entrepreneuriale » n'a jamais été formulée clairement.

En proposant un modèle d'agence adapté, le Secrétariat à la réforme administrative affiche une préoccupation pour la gestion du changement. Il appréhende l'intérêt relatif des ministres pour la création d'agences – d'où l'idée de susciter la participation des sous-ministres. Le Secrétariat à la réforme administrative veut également éviter de soulever des enjeux avec les syndicats²⁵¹, critiques à l'endroit de l'octroi d'une flexibilité de gestion à des agences. La mise en œuvre du modèle d'agence québécois est tout de même marquée par la controverse. Cette dernière touche à deux éléments du modèle :

1. Le partage de l'imputabilité (ou la division des responsabilités).
2. La flexibilité de gestion.

6.3.1 La division des responsabilités

À la différence du modèle d'agence anglais, le modèle initial d'agence québécois ne rend pas le directeur de l'agence imputable de la gestion des opérations. Au Québec, le sous-ministre demeure imputable en vertu de la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme. La division des responsabilités soulève la controverse. Celle-ci touche à la relation entre le directeur de l'agence, le sous-ministre et le ministre. Comme nous le verrons, la mise en œuvre de l'agence mène à la rigidification des relations entre le ministre, le sous-ministre et le directeur de l'agence.

6.3.1.1 Le partage de la décision de gestion avec le sous-ministre

Comme le précise le Secrétariat à la réforme administrative, le modèle de l'UAS est porteur d'une **division des responsabilités** entre le ministre, le sous-ministre et le directeur de l'agence :

le ministre détermine les orientations stratégiques des organisations dont il est responsable. Le sous-ministre détermine le budget, fixe les cibles à atteindre et assure le suivi de l'unité. Quant au dirigeant de l'unité, il est responsable des opérations et de l'atteinte des résultats de son organisation. Les responsabilités sont claires et correspondent bien au rôle de chacun. Elles dégagent entre autres le sous-ministre qui peut se concentrer sur son mandat fondamental et prioritaire de conseiller le ministre sur le développement des politiques et programmes et d'assurer la coordination et la gestion stratégique de son secteur d'activités. (Ministère du Conseil exécutif, 1996, p.10)

Le premier modèle d'agence, l'UAS, prévoit la signature d'une « entente de gestion » (ou contrat de performance) entre le sous-ministre et le directeur de l'agence. Cette entente est rendue publique. En vertu du contrat de performance, le sous-ministre délègue au directeur de l'agence le contrôle sur la gestion des opérations. Le sous-ministre « fixe les cibles à atteindre »; il n'a donc pas à intervenir au quotidien par rapport à la gestion des opérations. Le directeur de l'agence s'engage par rapport à l'atteinte de résultats mesurables. L'entente peut être modifiée après une certaine durée de vie.

Le contrat de performance accorde au directeur de l'agence une marge de manœuvre dans le temps. Le Secrétariat à la réforme administrative y voit tout de même un « levier » pour le sous-ministre :

pour un sous-ministre c'était plus intéressant parce que ça lui permettait d'avoir des leviers vis-à-vis son unité. Alors qu'avant, on n'en avait pas. Mais dans la mesure où les produits sont bien définis ou bien identifiés, mesurés et tout, on peut donner des objectifs à atteindre. Il me semble qu'à ce moment-là un sous-ministre a un bon contrôle administratif²⁵².

De plus, selon le contrat de performance, le directeur de l'agence peut être appelé à rendre compte publiquement des résultats de l'agence et à expliquer les écarts par rapport aux cibles du plan d'action annuel. C'est là une incitation à la poursuite des objectifs fixés par le sous-ministre.

Il n'en demeure pas moins que le modèle de l'UAS partage la reddition de comptes entre le sous-ministre et le directeur de l'agence. Or, le sous-ministre (ou le dirigeant, dans le cas d'un organisme) est imputable de la gestion des opérations en vertu de la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme (juin 1993) – cette loi est abrogée par la Loi sur l'administration publique (mai 2000). Du point de vue d'un sous-ministre, l'agence est donc porteuse d'une incertitude qu'il ne contrôle pas mais qui est cruciale pour lui.

Le Secrétariat à la réforme administrative obtient néanmoins un **accord de principe** de la part des acteurs concernés quant au partage des responsabilités entre le ministre, le sous-ministre et le directeur de l'agence. Le Secrétariat à la réforme administrative recrute des gestionnaires « volontaires » à la transformation de leur unité administrative en UAS – à la différence, en Angleterre, des gestionnaires ont été recrutés à l'externe dans le secteur privé, par la voie de concours ouverts. Le Secrétariat identifie un enjeu important à l'étape de lancement : « il fallait que le sous-ministre soit d'accord ».

Au moment de la mise en œuvre du modèle de l'UAS, l'accord ne tient plus à propos du partage des responsabilités entre le sous-ministre et le directeur de l'agence. Des directeurs d'agences ayant vécu l'expérience veulent plus d'« imputabilité ». Ils désirent être les seuls responsables de la gestion des opérations devant le ministre. Aussi préconisent-ils un lien plus direct entre le directeur de l'agence et le ministre responsable afin de réduire les ambiguïtés sur le plan de la structure hiérarchique.

La position de hauts fonctionnaires à la retraite et anciens membres du Secrétariat à la réforme administrative, exprimée lors de la Commission spéciale sur la gestion gouvernementale, en 1999, va dans le même sens. Selon eux, le directeur de l'agence devrait participer à l'établissement des cibles de résultats – ces dernières devraient être négociées entre le sous-ministre et le directeur de l'agence :

le dirigeant de l'unité doit disposer de la délégation de gestion la plus grande possible de façon à être totalement maître des décisions quotidiennes de gestion. Le ministre devrait généralement se limiter à donner les grandes orientations et à approuver le plan d'action. Et c'est le sous-ministre, de concert avec le dirigeant de l'unité, qui devrait établir le niveau des objectifs à atteindre compte tenu des ressources dont disposera l'unité²⁵³.

Les sous-ministres, pour leur part, estiment que le directeur de l'agence a déjà beaucoup d'atouts quand vient le temps de négocier les cibles de résultats à atteindre, comme l'a laissé entendre le secrétaire associé des Services aériens et postaux devant la Commission de l'administration publique :

Ce sont eux [le directeur et son équipe de gestion] qui établissent leur budget et les moyens d'assurer l'autofinancement de chaque produit sous leur gouverne. Ce sont eux qui définissent les indicateurs de performance et les modalités de suivi de gestion et d'évaluation qui en découlent. Ce sont eux qui négocient et reçoivent les demandes de la clientèle. Bref, **ce sont eux qui sont réellement les acteurs** en mesure d'apporter les correctifs nécessaires en cours d'année face aux résultats qui se profilent et d'expliquer l'atteinte ou non des cibles opérationnelles et financières²⁵⁴.

En théorie, le sous-ministre peut recevoir des recommandations de la part du comité conseil de l'agence, où siègent des représentants de la clientèle et de l'organisation. En pratique, un tel comité ne donne pas à un sous-ministre les moyens nécessaires au

contrôle d'une zone d'incertitude cruciale : la définition des indicateurs de performance et des cibles à atteindre. Celle-ci demeure aux mains du directeur et de son équipe de gestion.

Tout sous-ministre concerné par la transformation d'une unité administrative en agence peut juger désavantageuse la position qu'il occupe dans le système d'action naissant. N'ayant pas de réel levier, il peut appréhender la boîte noire avec une réticence. La conjoncture donne cependant au sous-ministre une occasion pour bloquer le cours des choses. Il est interpellé par les orientations gouvernementales (virage de la réforme et déficit zéro). Il peut justifier un manque d'ardeur à la création d'agences. D'un côté, le gouvernement demande au sous-ministre de produire un plan stratégique pluriannuel rendu public pour l'ensemble de son ministère. D'un autre côté, le gouvernement lui demande de créer des agences ayant des exigences particulières, dont la production d'un plan d'action annuel, lui aussi rendu public. La commande est ambiguë. L'arrimage entre les deux « plans » génère de l'incertitude. Le sous-ministre est devant une incertitude qu'il ne contrôle pas totalement, où il est vulnérable. Rationnellement, son choix est clair. Il s'abstient de partager la reddition de comptes : règle générale, il ne s'engage pas à créer une agence.

Au cours de la période de compressions budgétaires, le secrétaire général du gouvernement prend position en faveur du contrôle des sous-ministres sur la prise de décision de gestion, tout en tentant de maintenir l'adhésion des dirigeants d'UAS : ces derniers « disposeront de moyens appropriés pour atteindre les objectifs de résultats qui leur sont fixés » (Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du Conseil du trésor, 1996b, p.1). Les sous-ministres sont formellement interpellés par la Loi sur l'administration publique, pour mener la réforme des ministères et organismes. Mais de manière plus fondamentale, des sous-ministres demeurent réticents à partager la prise de décision en matière de gestion des opérations avec les directeurs d'agences (« la haute fonction publique est sensible à la question de la gestion intégrée d'un ministère »). Dans la conjoncture, maintenant que la réforme est à la faveur des

ministères et organismes, les sous-ministres peuvent aller sans trop de peine à l'encontre des intérêts des directeurs d'agences. Aussi l'obtention de marges de manœuvre de gestion ne se réalise-t-elle pas comme espérée pour les gestionnaires d'agences. Certains y voient un retour dans le « giron » ministériel (« Il y avait beaucoup de choses au départ qui ont été discutées. Ça s'est éteint en cours de route. Finalement, on est revenu tranquillement dans la structure, dans le giron, à l'exclusion de quelques allègements²⁵⁵ »). L'agence finit par cesser de se démarquer des autres unités administratives de son organisation d'attache. Des gestionnaires, « après avoir regardé le concept [d'agence], ont décidé de ne pas y adhérer [...]. » Ils « préfèrent [...] **s'en remettre à l'imputabilité générale du sous-ministre** et répondre aux commandes qui leur sont logées à cet égard, sans plus²⁵⁶. » Pour les sous-ministres, c'est forcément un gain.

Le repli des gestionnaires d'agences est à comprendre dans le contexte de la dynamique organisationnelle traditionnelle. Ils sont en concurrence pour les ressources avec les gestionnaires d'autres unités administratives de leur organisation d'attache. Les gestionnaires ne voient « pas l'intérêt de se positionner sur la place publique, alors que les autres unités administratives tout autour ne le font pas²⁵⁷. » Le statu quo devient pour eux une option rationnelle. Ne pouvant faire de gains aisément, ils évitent de réduire leur marge de manœuvre par rapport aux autres unités administratives, c'est-à-dire celles qui ne prennent pas le risque d'exposer leurs « mauvais coups » et de s'astreindre à une dépense de ressources pour rencontrer les exigences de la transformation en agence.

Le modèle de l'USC ne met pas le directeur d'agence à l'abri des interventions de son sous-ministre. Le contexte demeure à l'avantage du second. Une performance mesurée ne garantit pas une plus grande autonomie décisionnelle pour le directeur d'agence. La négociation autour des objectifs demeure hasardeuse; le contrat n'est pas négocié de la manière anticipée.

Sur le plan de la performance, les cibles ont été dépassées. Le bilan financier est excellent. Mon rapport annuel de cette année n'est pas sorti, mais il est prêt. Mon plan d'action n'est pas sorti non plus, mais il est prêt depuis quatre, cinq mois. C'est moi qui doit le préparer C'est important d'avoir son plan d'action. On ne sait pas ce qui va se passer. [La secrétaire adjointe] l'a réécrit vingt-cinq fois²⁵⁸.

Une mesure dictée par un sous-ministre, pour un directeur d'agence, devient une contrainte perçue comme étant difficile à négocier : « on est quand même au niveau du sous-ministre, au niveau hiérarchique, donc quand le grand boss il dit : « c'est non négociable », c'est bon²⁵⁹. »

Dans un tel contexte, pour un gestionnaire d'agence, la convention de performance et d'imputabilité (CPI) « n'a pas de valeur » réelle (« Dans la CPI, y a des pouvoirs qui sont délégués. Je peux engager des occasionnels pour faire face à des besoins opérationnels. Mais, dans la réalité, je ne peux pas prolonger l'embauche des occasionnels²⁶⁰ »). La convention n'est pas un atout que le directeur de l'agence peut mobiliser efficacement dans ses relations avec son sous-ministre. « Je suis sous tutelle. »

Avec le modèle de l'agence au sein d'un ministère (UAS ou USC), les priorités ministérielles demeurent dictées par le sous-ministre et la direction d'une agence est à la merci de « la personnalité des individus », comme n'importe quelle autre unité administrative ministérielle.

La personne à qui je me rapporte est une gestionnaire qui centralise. Être agence ça ne rapporte rien. C'est du travail additionnel. De la paperasse. [...]. Ça demeure un mode de fonctionnement bureaucratique. Au sens de paperasse et de lourdeur administrative. [...]. On n'a aucune marge de manœuvre²⁶¹.

Aussi, sous l'effet de la dynamique sociale en cours, la mise en œuvre de l'agence mène-t-elle à la **rigidification des relations** entre sous-ministre et directeur de l'agence.

Selon un représentant du Secrétariat du Conseil du trésor, le partage de l'imputabilité entre le sous-ministre et le directeur de l'agence est le principal problème à régler :

« la problématique des agences, c'est là qu'elle est. [...] oui, ils [directeurs d'agence] n'ont pas assez de marges de manœuvre quand ils viennent négocier au Trésor, mais ça fait partie de la même logique²⁶². »

6.3.1.2 Le partage de l'imputabilité du ministre

Avec le modèle de l'UAS, rappelons-le, « le ministre détermine les orientations stratégiques ». Avec le modèle de l'USC, le ministre devient signataire d'une convention de performance et d'imputabilité avec le directeur de l'agence et le sous-ministre du ministère ou le dirigeant de l'organisme d'attache. Le groupe des responsables d'UAS est ouvert au nouveau modèle de l'USC. Signer une convention avec le ministre peut donner un atout dans la relation avec le sous-ministre. En pratique, le ministre ne joue pas un rôle stratégique à cet égard. Pour comprendre la « **neutralité** » du ministre, il importe de se pencher sur la controverse à propos du partage de l'imputabilité entre le ministre et les autres acteurs concernés (sous-ministre et directeur de l'agence).

Deux positions s'affrontent, il y a ceux qui sont pour la signature du ministre (modèle de l'USC) et ceux qui sont contre une telle participation du ministre. Une alliance d'acteurs (président du Conseil du trésor, opposition officielle et Vérificateur général) se porte à la défense de la responsabilité ministérielle et du modèle de l'USC.

Selon l'alliance favorable à la signature du ministre, le modèle de l'UAS serait à la source d'une « dérive autonomiste », survenant dans le sillage de la séparation de la gestion des opérations. Il inciterait les gestionnaires à privilégier l'autonomie de l'agence au détriment de la responsabilisation par rapport à des résultats négociés entre le sous-ministre et le directeur de l'agence. Selon le président du Conseil du trésor²⁶³, le modèle de l'USC a pour but de réaffirmer la primauté de la responsabilité ministérielle, un principe démocratique « oublié » avec le modèle de l'UAS. La responsabilisation du ministre doit amener la fonction publique à se demander comment doit-on livrer les services publics. Or, le choix du mode de livraison des

services publics (agence, entreprise privée ou tiers secteur) peut faire l'objet d'une orientation stratégique et comporter une dimension politique²⁶⁴ – derrière la question du « comment » livrer les services publics, il y a celle du « quoi » (le rôle de l'État). Il est par conséquent justifié de lier le ministre à la décision²⁶⁵.

L'Opposition officielle abonde dans le même sens. Elle va cependant plus loin : le modèle de l'USC représente un danger de dilution de la responsabilité ministérielle, car l'autorité du ministre demeure indirecte par rapport à l'agence; le sous-ministre reste théoriquement en position d'influence. Le problème est d'autant plus important que le gouvernement entend généraliser les « contrats de performance dans les ministères » (« le sous-ministre sera peut-être comme un genre de président de conglomerat »). « Comment le ministre peut-il dire : Je suis quand même responsable, s'il y a une coupure entre les deux²⁶⁶? »

La responsabilité du ministre pose aussi problème pour des élus membres du parti au pouvoir (Parti québécois), car il n'a pas de levier sur l'agence. Les **mécanismes de quasi-marché demeurent déficients**. L'évaluation de la performance de l'agence comporte des lacunes, notamment au niveau des mesures de balisage.

Comment vous vous comparez pour savoir que vous donnez un bon service ? [...] On se compare avec quoi alors, pour montrer qu'on donne un bon service ou on n'en donne pas un bon ? [...] Comment vous faites ? Pour qu'on puisse se mesurer, il faut qu'on soit capable de se comparer²⁶⁷.

Comment juger « objectivement » de la valeur de la performance d'une agence ? Les mesures de balisage sont en effet peu développées dans les agences, comme le reconnaît le groupe des responsables d'UAS : « On a entrepris des démarches pour comparer nos performances relatives. Mais c'est toujours difficile dans le sens qu'il faut toujours comparer des choses comparables²⁶⁸. » Le vérificateur général en appelle à une normalisation et à une standardisation de l'information à propos de la performance des agences afin qu'elles puissent satisfaire au critère de « comparabilité ». « Comparaison n'est pas raison, diront certains. Cette approche

permet cependant de mieux juger d'une année à l'autre l'évolution d'une entité et de confronter ses performances avec celles d'autres entités du même type²⁶⁹. »

D'autres acteurs évoluant au centre (syndicats, groupe de hauts fonctionnaires à la retraite) s'allient **contre la signature du ministre**. Le modèle de l'USC, selon eux, assujettit l'agence à la responsabilité du ministre. Ils craignent la « politisation » de la fonction publique, que les questions ayant trait à la gestion des opérations soient éclipsées au profit de celles liées aux orientations gouvernementales.

Derrière la controverse, l'enjeu avec la signature du ministre, c'est l'autonomie de la fonction publique²⁷⁰. Avec l'implantation d'agences, le Secrétariat à la réforme administrative, rappelons-le, entendait dégager une marge de manœuvre pour la fonction publique. Le modèle de l'agence permettait de justifier un certain isolement de la fonction publique par rapport aux aléas politiques.

S'il existe effectivement une zone grise où les deux aspects sont difficiles à dissocier, il y a de très nombreux éléments qu'il est facile et nécessaire de départager, de telle sorte qu'une responsabilité administrative puisse vraiment se dégager sans mettre en cause la responsabilité ministérielle²⁷¹.

Ce qui dérange avec le modèle de l'USC, c'est la ré-introduction de la variable politique. C'est la réduction concomitante de la marge de manœuvre de la fonction publique ou de son contrôle effectif sur la gestion des opérations.

Or, le modèle de l'USC s'avère tout de même un compromis au sens où il n'assujettit pas complètement l'agence à la responsabilité du ministre – l'agence demeure sous la responsabilité hiérarchique du sous-ministre. Le président du Conseil du trésor obtient donc un **accord de principe** : il peut aller de l'avant avec l'implantation du modèle de l'USC.

La Loi sur l'administration publique ne contraint pas les ministres à créer des agences dans les ministères ou les organismes sous leur responsabilité²⁷². La transformation d'unités administratives en USC dépend de leur intérêt pour la chose. Peu de ministres priorisent l'implantation d'une USC pour réaliser les opérations du

ministère sous leur responsabilité. Des ministres suivent des projets menés dans des agences par rapport à des modes de livraison alternatifs des services. Mais, en règle générale, l'agence n'est pas privilégiée outre mesure pour jouer le rôle de « laboratoire » attendu par les gestionnaires d'agences et innover sur le plan de la gestion et de la livraison des services publics.

Les ministres ne veulent pas partager l'imputabilité en créant des agences au sein du ministère dont ils ont la responsabilité. « Il serait possible de transformer une bonne partie des ministères en agences, mais les ministres responsables désirent garder le contrôle; de ce point de vue, c'est utopique²⁷³. » En créant une agence, on demande au ministre de confier de manière formelle la décision sur la gestion des opérations à un *agent*, dont les préoccupations ne sont pas nécessairement les siennes. La conjoncture politique (une fin de mandat) est également invoquée par les ministres pour bloquer la transformation.

On peut comprendre, si on se met dans leur peau là, quoiqu'il adviene, ils [les ministres] vont toujours être tenus responsables des décisions. Ils n'ont pas de contrôle sur les décisions, ils ont confié à quelqu'un d'autre la tâche de décider. Si ça marche mal, ça va se retrouver contre eux. Ça ils n'aiment pas ça surtout quand tu es dans un contexte où tu veux te faire réélire et que tu es en fin de mandat²⁷⁴.

Le modèle de l'USC ne change cependant pas grand-chose pour les gestionnaires d'agences, même dans le cas d'une agence ayant son propre conseil d'administration. Le nouveau statut ne change pas le *pattern* de relation entre le ministre responsable et la direction de l'agence. « Le ministre responsable peut vouloir changer d'orientation et soumettre l'organisme à de tels changements²⁷⁵. » La direction de l'agence reste soumise à l'incertitude associée à la « personnalité des individus », qu'il soit ministre ou sous-ministre. Reste qu'« on ne reviendrait pas en arrière. » « Si on enlève le statut d'agence, les orientations peuvent être dictées par le ministre. » À la manière du contrat de performance du modèle de l'UAS, la convention de performance et d'imputabilité de l'USC constitue un atout pour les gestionnaires par rapport au ministre. Un gestionnaire critique du modèle de l'USC reconnaît que « le statut isole

des changements d'orientation subits ministériels ». Avec le modèle de l'USC, « une entente est prise avec le ministre ». La convention précise « ce sur quoi on va évaluer l'organisme ». Des gestionnaires se montrent donc favorables au modèle de l'USC car, en pratique, il leur permet d'avoir une certaine marge de manœuvre dans le temps par rapport aux interventions du ministre responsable.

Il n'en demeure pas moins que les gestionnaires d'agences en viennent à idéaliser le statut d'organisme autonome, c'est-à-dire une agence ayant sa propre loi constitutive et son propre conseil d'administration. Selon eux, ce modèle d'agence garantit un partage effectif de l'imputabilité par rapport à l'agence.

Pour ce qui est des relations avec les ministres²⁷⁶, non, ça n'a pas causé de problème, d'autant plus que nous c'est notre organisation au complet qui est une agence. Dans certains ministères, où ce sont des parties qui sont agences, là ça cause des problèmes, selon moi, de partage des responsabilités entre le ministre, le sous-ministre et le dirigeant de l'agence. Ça, dans la loi [Loi sur l'administration publique], selon moi, ce n'est pas tout à fait clair²⁷⁷.

Lorsque l'agence a son propre conseil d'administration, ce dernier est en effet responsable de l'administration de l'agence. Des enjeux avec le ministre responsable d'un organisme sont soulevés lorsqu'« il y a des changements à la loi ou réglementaires ». Sinon, les questions d'administration se règlent entre la direction de l'organisme et son conseil d'administration, où siège une sous-ministre et à qui le président-directeur général de l'agence fait une reddition de compte périodique, outre celle qu'il fait au ministre. « [...] l'administration comme telle, c'est notre CA [conseil d'administration] qui est le 1^{er} responsable. » Aussi l'agence négocie-t-elle directement son entente de gestion avec le Secrétariat du Conseil du trésor pour obtenir des allègements administratifs; le ministre responsable la négocie ensuite avec le Conseil du trésor.

Le statut d'organisme extrabudgétaire est également valorisé (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Régie des rentes du Québec et Régie du cinéma), car il limite les enjeux avec le ministre, qui n'a pas à défendre les

crédits de l'agence. En ayant « une certaine distance par rapport au gouvernement [...], un budget qui est à nous, avec lequel on peut composer selon les besoins²⁷⁸ », le partage de l'imputabilité avec le ministre responsable est moins problématique aux yeux de gestionnaires d'agences. Le gouvernement peut en effet être plus sensible aux résultats lorsque l'agence est dans le périmètre comptable et que « les résultats ont un impact sur les états financiers du gouvernement ».

En d'autres mots, les gestionnaires d'agences ont un intérêt pour le partage de l'imputabilité du ministre avec le directeur de l'agence et ce partage tend, selon eux, à se concrétiser davantage lorsque l'agence devient un organisme extra-budgétaire et qu'elle a son propre conseil d'administration. La relation entre le ministre responsable et le directeur de l'agence devient alors secondaire. Sinon, lorsque l'agence est créée au sein d'un ministère, ou n'a pas le statut d'organisme, la relation avec le ministre peut demeurer au cœur de la problématique.

6.3.1.3 Une autonomie décisionnelle négociée

Au-delà du modèle d'agence, le partage de l'imputabilité, dans la réalité, est une chose négociée. Le directeur de l'agence reste soumis à la « personnalité de l'individu », qu'il soit ministre ou sous-ministre, mais la prise de décision en matière de gestion des opérations n'est pas univoque pour autant. En dépit de la volonté intégratrice du « sous-ministre en place », la direction d'une agence a par exemple publié son propre rapport annuel de gestion, distinct de celui de son ministère d'attache : « après moult discussions on a réussi à le faire, à avoir notre propre rapport, donc il a été publié rapidement²⁷⁹ ».

En dépit d'un manque d'allègements administratifs, un gestionnaire d'agence perçoit aussi une autonomie décisionnelle sur le plan de la gestion des opérations (« dans d'autres prises de décision et de stratégies opérationnelles dans le fond on a carte blanche »). Une plus grande liberté d'action est octroyée au gestionnaire d'agence (« Il [supérieur immédiat] m'a donné une pleine liberté, de la terre à travailler. Moi,

je suis arrivé et j'ai développé plein d'outils nouveaux²⁸⁰ »). La transformation en agence est une occasion d'action pour un gestionnaire d'agence (« Avant que ce soit une agence les gens n'avaient pas cette liberté-là, ou bien ils ne se la donnaient pas [...]. Moi, quand je suis arrivé, je l'ai prise »). Avec l'agence, un gestionnaire peut voir un avantage sur le plan de la prise de décision, lui permettant d'avoir des « résultats » :

si par contre je n'avais pas été une agence, au départ je n'aurais pas pensé que j'avais le pouvoir de faire ça. [...] Parce que, probablement, j'aurais été noyé dans une structure et je n'aurais peut-être pas pensé me battre pour ça. [...] comme directeur d'une agence, je me sentais assez libre le faire en effet²⁸¹.

Pour comprendre le partage des responsabilités entre le sous-ministre et le directeur de l'agence, il faut donc regarder **comment les choses se construisent au quotidien**, dans leur contexte organisationnel. La conjoncture de la réforme donne des atouts à l'un (sous-ministre), mais structurellement l'agence donne des atouts à l'autre (gestionnaire d'agence). Pour comprendre la tournure des événements, on ne peut pas s'en remettre à une simple lecture en termes de rapports hiérarchiques. Le partage des responsabilités est soumis à la **négociation entre les acteurs**. Ce n'est pas le fruit d'une entente contractuelle mais bien d'une dynamique sociale. Des sous-ministres doivent d'ailleurs négocier la migration d'UAS vers le statut d'USC avec des directions d'agences adoptant une stratégie de retrait (défensive). « [...] nous sommes ouverts à recevoir toutes les propositions susceptibles d'accélérer ce mouvement que nous avons amorcé²⁸². »

Les appels à la clarification formelle des responsabilités entre les acteurs de l'agence (ministre, sous-ministre et directeur de l'agence) ne risquent pas de changer la donne. Leurs intérêts vont demeurer divergents. L'agence va demeurer « soumise aux personnes ».

La controverse et les enjeux à propos de la division des responsabilités éveillent donc la conscience à la transformation que peut subir l'agence suivant sa mise en oeuvre.

Cela dit, le ministre et le sous-ministre sont à la recherche de leviers par rapport à l'agence. Cette quête préside à l'émergence d'une autre controverse à propos de la définition de l'agence : doit-on ou non accorder à l'agence une flexibilité de gestion ?

6.3.2 *La flexibilité de gestion*

En 1999, au moment de dévoiler son énoncé de politique en faveur d'une réforme des ministères et organismes, le gouvernement s'engage à transformer la manière d'exercer le contrôle sur la gestion dans la fonction publique québécoise. « Lorsque des contrôles s'imposeront, ceux-ci devront plutôt être exercés *a posteriori* qu'*a priori*, de façon à ne pas ralentir l'action » (Conseil du trésor, 1999b, p.17). Se basant sur l'expérience du « secteur privé » en matière de « mécanismes de récompense de la performance », le président du Conseil du trésor reconnaît l'intérêt d'une plus grande « flexibilité » de gestion : « L'un des moteurs de l'amélioration de la performance largement utilisés dans le secteur privé consiste à récompenser l'atteinte des objectifs, généralement par le truchement de la rémunération » (Conseil du trésor, 1999b, p.33 et 29). Le Conseil du trésor entend accorder une plus grande flexibilité de gestion aux agences – un type spécifique d'autonomie de gestion. Il prend ainsi le contre-pied du modèle d'agence (UAS) conçu par le Secrétariat à la réforme administrative qui éliminait d'emblée cette possibilité.

D'autres acteurs centraux (syndicats, Commission de la fonction publique, Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec, Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec) alimentent la controverse à propos de la flexibilité de gestion. Ils défendent des « acquis ». Les syndicats, par exemple, sont contre l'éclatement des conditions de travail dans la fonction publique. Pour le Syndicat de la fonction publique du Québec²⁸³, « l'évaluation au rendement... [...] ça c'est clair que pour nous ce n'est pas acceptable²⁸⁴. » Si le Conseil du trésor adopte une « directive » pour imposer une telle mesure, le Syndicat de la fonction publique du Québec menace de mobiliser une

contrainte légale (une « injonction »), pour inciter la partie patronale à négocier le partage de tout surplus. « Il y a une part de discrétion là-dedans qui ne nous convient pas. »

La Commission de la fonction publique est strictement opposée à la délégation de pouvoir de la part du Conseil du trésor en matière de promotion sans concours. Pour elle, cela va à l'encontre de la Loi sur la fonction publique, une « règle générale » assurant la « polyvalence » des fonctionnaires et « favorisant leur mobilité » au sein de la fonction publique²⁸⁵. Le Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec²⁸⁶ est contre l'octroi d'allègements administratifs de manière exclusive à des USC. « Cela nous amène à y voir des allègements consentis à la pièce et au gré des ententes négociées, créant ainsi une fonction publique à deux vitesses²⁸⁷. » L'enjeu, selon le Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec, c'est la démobilisation du personnel dans les ministères et organismes où des allègements administratifs n'auront pas été accordés.

Le Syndicat des professionnelles et des professionnels du gouvernement du Québec²⁸⁸, pour sa part, estime que la signature du ministre est un pas vers un modèle d'agence ayant une personnalité juridique distincte de celle du ministère d'attache. L'agence pourrait éventuellement bénéficier de marges de manœuvre particulières et manifester plus de réceptivité à la sous-traitance. L'enjeu, selon ce syndicat, est la perte de « beaux dossiers » pour ses membres au profit d'employés du secteur privé, « particulièrement dans le secteur des technologies de l'information²⁸⁹ ».

Devant les prises de position adverses à une plus grande flexibilité de gestion, le Conseil du trésor privilégie le statu quo : l'agence doit négocier toute flexibilité de gestion au moment de son implantation. Les adversaires mobilisent non seulement des arguments, mais aussi la grande majorité du personnel de la fonction publique. Ils ont un poids « politique » important; le succès de la réforme dépend de leur adhésion au projet.

Pour les syndicats, le modèle de l'USC demeure néanmoins un « **compromis acceptable** », entre l'unité administrative ministérielle et la firme privée, empruntant des outils de gestion à la seconde, mais conservant le statut public de la première, voire sa rigidité en matière de gestion des ressources. Aussi, au moment de la mise en oeuvre du modèle de l'USC, l'opposition syndicale ne se manifeste-elle pas avec vigueur, car « les gens vont continuer à être régis par la Loi sur la fonction publique, par la Loi sur l'administration financière, et [...] leur organisme va continuer à être vérifié par le Vérificateur général²⁹⁰ ». Seul le vocable « agence » adopté par le gouvernement cause problème aux yeux des syndicats, car il est perçu comme un pas vers l'octroi d'une plus grande flexibilité de gestion²⁹¹.

Dans un seul cas (Régie des rentes du Québec), l'agence obtient la « flexibilité » de négocier avec le Syndicat de la fonction publique du Québec l'adoption d'une politique de reconnaissance de la performance du personnel. Le syndicat brandit une fin de non-recevoir. Les représentants syndicaux se montrent réfractaires à toute mesure jugée menaçante pour le statut de fonctionnaire (flexibilité du lien d'emploi, négociation décentralisée des conventions collectives, possibilité d'avoir recours à la sous-traitance, boni à la performance). La Régie des rentes du Québec doit mettre son projet de politique sur la glace.

L'implantation du modèle de l'USC ne change pas la donne pour les gestionnaires d'agences : « Le bilan de l'agence est très mitigé. Cela a été très long et très ardu pour gagner quelques allègements qui ne font pas le poids avec les fortes exigences imposées. C'est disproportionné et cela enlève tout goût de réitérer²⁹². » En théorie, le directeur d'une USC est en droit de s'attendre à retrouver un allié du côté de son ministre au moment de négocier des allègements administratifs auprès du Conseil du trésor. En pratique, rappelons-le, le ministre n'est pas l'allié espéré du gestionnaire dans les relations avec le Conseil du trésor – le partage de l'imputabilité fait partie de l'équation. La convergence des attentes n'est pas manifeste non plus entre le sous-ministre et le directeur d'agence, comme l'observe le directeur à la modernisation du

Secrétariat du Conseil du trésor : « Si les sous-ministres ne veulent pas que ça se développe, ils ne pousseront pas plus sur le Trésor pour qu'il donne des marges de manoeuvre aux agences. Ils vont vouloir aller les chercher pour leur ministère²⁹³. »

Faute d'appuis, les directeurs d'agences ne réussissent pas à obtenir la flexibilité de gestion souhaitée. L'environnement de l'agence demeure un univers de « contraintes gouvernementales. » Ces dernières contreviennent à la possibilité que l'agence puisse se comparer avantageusement avec le secteur privé. Les gestionnaires d'agences sont prêts à jouer le jeu de la performance, mais une grande partie des coûts de production ne peuvent pas être modifiés : « Notre coût de revient, on veut qu'il soit le plus bas possible, malgré que 85 pour cent de sa composante de départ est conventionnée. On n'a pas la même marge que le privé²⁹⁴. »

La gestion par résultats et la transparence ne sont plus des « signes distinctifs » pour les USC, comme elles l'ont été pour les UAS. De plus, les USC ne peuvent plus espérer obtenir une flexibilité de gestion pour se différencier des autres unités administratives. Une prise de conscience s'impose chez les acteurs. Le modèle de l'USC comporte des limites. Comme le modèle de l'UAS, il est à la source d'un compromis insatisfaisant, en particulier pour les gestionnaires d'agences. Les anomalies observées sont jugées sérieuses (maintien, voire retour de l'intervention de la hiérarchie). Par conséquent, le problème n'est pas l'implantation réussie du modèle d'agence proposé par le Secrétariat du Conseil du trésor. Le modèle de l'USC lui-même est jugé problématique.

L'agence doit représenter un avantage comparatif. Des acteurs centraux, dont le Forum des agences et le Réseau des répondants de la modernisation, font circuler un discours favorable à une **transformation substantielle du modèle d'agence**. « La création d'agences ne lève pas dans la fonction publique; n'apportant rien de neuf, elle ne vaut pas l'effort exigé. [...] pour nous, il faudrait mieux devenir comme les grands organismes²⁹⁵. » Le Forum des agences²⁹⁶ en vient à la conclusion que le

statut d'agence doit s'apparenter à celui d'une agence autonome au bout d'une certaine démarche de transformation.

Même si le terme fait peur, c'est la notion d'autonomie décisionnelle qui donne de l'ampleur et de la crédibilité à une agence. [...] [...] Plutôt que d'avoir un statut mitoyen à cet égard, il faudrait envisager que les agences soient détachées de leur ministère d'attache²⁹⁷ [...].

L'agence est désormais appréhendée sous la forme d'une organisation ayant un statut distinct de son ministère; elle doit avoir sa propre loi constitutive. L'idée d'une agence copiée sur le modèle des « grands organismes » rallie des gestionnaires pourtant réfractaires à la création d'agences particulières. Ils y voient l'occasion d'obtenir une plus grande autonomie au sein de leur ministère :

On n'est pas d'accord pour morceler le ministère, pour créer des fiefs. Mais on voudrait bien que le ministère dans son ensemble devienne une agence si cela pouvait lui permettre de gagner beaucoup de marge de manœuvre, en [gestion des ressources humaines] par exemple (au plan salarial et du budget de formation), comme c'est le cas à l'Agence des douanes du Canada²⁹⁸.

6.3.3 Le modèle de l'agence au sein d'un ministère

La controverse par rapport aux éléments de définition de l'agence (partage de l'imputabilité et flexibilité de gestion) pointe dans une direction : l'agence au sein d'un ministère. Cette dernière incarne tous les problèmes soulevés et stabilisés par les acteurs centraux.

Le modèle de l'UAS est à la source de tensions et le modèle de l'USC ne règle rien. Le ministre devient un acteur concerné, sans pour autant régler la question du partage des responsabilités par rapport à la gestion des opérations entre le sous-ministre et le gestionnaire de l'agence.

La différence avec les agences anglaises, c'est qu'ici on répond au sous-ministre ou sous-ministre adjoint et surtout que ces derniers en savent moins que le directeur – tandis qu'en Angleterre ils répondent directement au ministre. C'est pour ça que, pour nous, ça n'a rien changé de devenir une UAS²⁹⁹.

Le modèle de l'USC ne règle pas non plus la controverse à propos de la flexibilité de gestion. L'agence au sein d'un ministère ou organisme devient le lieu où tous les problèmes de l'agence convergent.

De plus, l'agence au sein d'un ministère dépend des services de soutien administratif de son organisation d'attache. La différenciation d'un secteur d'activités, à cet égard, génère des occasions de tensions et de conflits. Le passage du statut d'UAS à celui d'USC ne fait qu'exacerber les tensions et les conflits entre l'agence et son ministère d'attache. Dans les circonstances, le directeur de l'USC ne peut pas « être rendu imputable », car il ne contrôle pas « son monde ». « Il en contrôle une partie, mais tous les services de support il ne les contrôle pas. » C'est « une situation qui est un peu ambiguë³⁰⁰. »

Rapidement (dès 1996), un idéal émerge dans le « mouvement » des agences au Québec : le modèle de l'agence à l'extérieur du ministère. Deux caractéristiques sont identifiées par les gestionnaires d'agences : la flexibilité de gestion et le statut du directeur de l'agence. En premier lieu, la **flexibilité de gestion** est justifiée par les gestionnaires d'agences, considérant l'environnement dans lequel ils évoluent. Celui-ci exige une capacité de réaction plus rapide, à la manière d'une entreprise privée.

En deuxième lieu, le statut du directeur d'agence au Québec s'avère contraignant. Prenant comme modèle le directeur de l'agence britannique, ayant le statut de président (ou l'équivalent d'un *permanent secretary*), bien qu'il demeure dans la hiérarchie du ministère, les gestionnaires estiment que le directeur de l'agence doit répondre directement au ministre. « Ç'a l'avantage d'être branché sur le pouvoir de décision³⁰¹. »

De plus, selon les gestionnaires d'agences, lorsque le directeur répond directement à un ministre, cela réduit des paliers hiérarchiques et assure une meilleure adéquation entre le « concept » d'agence et l'agence en pratique :

être toujours attaché à un sous-ministre que tu ne sais jamais, le sous-ministre demain il peut changer, et ça dépend qui tu ramasses. Tu me diras le premier ministre aussi,

mais [rires], disons que ça met moins de fluctuations aléatoires dans les philosophies de gestion. Parce que t'es beaucoup plus relié à des concepts à ce moment-là que d'être en lien avec un individu. C'est peut-être ça le plus gros avantage à long terme³⁰².

Le sous-ministre y trouve également son compte lorsque vient le temps de choisir une option pour la transformation d'une unité administrative :

ou bien on en fait une direction générale, une direction [...] du ministère comme on les connaît pour les autres pour ne pas amener de confusion, ou bien on en fait une véritable agence. [...]

[...] là, c'est un processus qui n'est pas une direction du ministère, mais en même temps qui n'est pas une véritable agence. C'est un cheminement, je pense qu'on est dans le bon sens, les résultats sont là, et il faudra à mon avis aller un peu plus loin et donner une véritable autonomie de gestion³⁰³.

Aussi, les acteurs débattant de la question au centre idéalisent-ils le statut de l'agence **ayant ses propres services administratifs**. Le modèle est la Régie des rentes du Québec³⁰⁴ :

On pourrait alléger le système. Les agences doivent être en contrôle sur les ressources de soutien. [...]. L'avantage, c'est de pouvoir prioriser en fonction de ses besoins. Selon son organisation. [...]. Il y a un arbitrage à faire entre les agences pour le moment au niveau du ministère. A la Régie des rentes, l'informatique est sous son contrôle et non au ministère³⁰⁵.

Les acteurs ont également tendance à valoriser le statut d'agence **ayant sa propre loi constituante**, pour assurer une autonomie de gestion par rapport à des fournisseurs de services gouvernementaux, notamment en matière d'immobilisations. Encore une fois, le modèle à suivre est la Régie des rentes du Québec : « Parce que si tu deviens une agence autonome, complètement autonome, tu es créé par une loi qui te donne ton fondement légal et dans cette loi tu peux prévoir certains cas d'exception, qui serait le non-assujettissement à la [Société immobilière du Québec]³⁰⁶ ? »

L'expérience du Centre de recherche minérale, transformé en organisme sans but lucratif, s'avère incidemment concluante en ce qui a trait à la gestion des locaux de

l'agence. En devenant propriétaire, la direction « sauve 1,5 million³⁰⁷ » de dollars par année au chapitre du loyer.

6.3.4 Un nouveau modèle d'agence

Après avoir institué un groupe de travail impliquant des gestionnaires d'agences pour réfléchir à la question du modèle d'agence et commandé une étude à l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP sur la création d'agences à l'échelle internationale, le Secrétariat du Conseil du trésor obtient, en 2004, un argument en faveur du modèle de l'agence créée en vertu d'une loi et de l'octroi aux agences d'une plus grande flexibilité de gestion : de telles tendances se dessinent en effet à l'échelle internationale (voir plus haut).

La même année (2004), le gouvernement va de l'avant avec le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi. En théorie, le personnel de l'agence ne fait plus partie de la fonction publique, de manière à accorder plus de flexibilité en matière de gestion des ressources humaines et offrir des conditions de travail et de salaire variables, adaptées à la situation de l'agence, question de pouvoir recruter et retenir le personnel désiré en poste. Le cas type est Revenu Québec, une agence en concurrence avec d'autres agences (Revenu Canada) ou entreprises privées qui lui disputent le même bassin de main-d'œuvre.

Lorsque le personnel de l'agence est très spécialisé et peu mobile, le statut du personnel hors fonction publique peut aussi s'avérer utile. Il permet d'augmenter la marge de manoeuvre du gestionnaire par rapport au personnel de l'agence, en établissant avec lui un lien d'emploi plus « flexible ». L'autonomie des uns (gestionnaires) devient alors la contrainte des autres (employés), ceci au profit d'une régulation exercée sur ceux qui exécutent le travail (ou régulation de contrôle). Considérant qu'une bonne partie de son personnel possède en effet une expertise très pointue, le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale est par exemple

pressenti comme un candidat au nouveau statut d'agence par le sous-secrétariat à la modernisation.

Au passage, il faut le noter, avec le nouveau modèle d'agence, le gestionnaire d'agence change de statut : relevant directement d'un ministre, il obtient le statut de président-directeur général (équivalent d'un sous-ministre en titre). Le sous-ministre en titre, comme tel, demeure membre du conseil d'administration de l'agence, à titre de représentant du ministre responsable.

Le **nouveau modèle d'agence ne fait toutefois pas l'unanimité** au sein du Forum des agences. Des gestionnaires d'agences n'y voient pas une solution définitive aux problèmes de l'agence. Ils persistent à défendre le pari de la performance à l'intérieur de la fonction publique. C'est un paradoxe dans la mesure où ils soutiennent par ailleurs, collectivement, l'avènement d'un tel modèle d'agence, ayant plus d'autonomie de gestion et relevant directement d'un ministre. Cependant, ce n'est pas un paradoxe lorsqu'on tient compte de l'enjeu : le gouvernement soutient de cette manière que le problème est au sein de l'agence. Il renvoie la balle dans le camp des gestionnaires d'agences. C'est à eux de faire en sorte que leur agence se responsabilise par rapport à des résultats. C'est éminemment stratégique. Il est alors rationnel pour les gestionnaires de se méfier du modèle de l'agence ayant sa propre loi, car il institue une contrainte – même s'ils peuvent y voir un avantage personnel (nouveau statut du directeur).

Au moment de le mettre en œuvre, le nouveau modèle d'agence rencontre d'ailleurs des difficultés. Revenu Québec, un ministère transformé en agence, demeure par exemple une USC et son personnel est encore membre de la fonction publique. Le gouvernement invoque la conjoncture, une période de négociation des conventions collectives avec les syndicats – le personnel de Revenu Québec compte pour 13 pour cent de la fonction publique.

Le modèle d'agence distinct d'un ministère n'est pas non plus épargné par la controverse. Le pouvoir de l'agence (son autonomie) dérange. La création de la première agence créée en vertu d'une loi (Agence des PPP du Québec) soulève l'inquiétude devant l'Assemblée nationale, notamment chez les syndicats : « Les pouvoirs de l'agence sont excessifs. L'agence évacue le politique » (voir Chouinard, 2004a, p.A2). L'agence devient une « hypertrophie bureaucratique », exerçant « la centralisation des ressources » au détriment de « la capacité stratégique et opérationnelle [...] des ministères et autres organismes publics » (Rouillard, Montpetit, Fortier et Gagnon, 2004, n.p.). Elle « entraînera [...] un « flou » au chapitre de l'imputabilité [...] » (voir Chouinard, 2004b, p.B3) L'autonomie de l'agence apparaît d'autant plus problématique que sa performance est soumise à la mesure. Réaliser sa mission propre devient paradoxal. Autrement dit, l'efficacité de l'agence est critiquée : elle « est ni plus ni moins une solution en quête d'applications » (Rouillard, Montpetit, Fortier et Gagnon, 2004, n.p.). Pour d'autres, au contraire, une « agence indépendante », c'est un gage d'efficacité :

la création d'un organe autonome et indépendant [...] est indispensable. « En Angleterre et en Australie [...], les gouvernements ont mis sur pied le même type d'agence indépendante. Cela a donné des résultats nettement plus efficaces [...].

Confier à une agence la préparation et la gestion [...] permet de développer une expertise importante [...]. (voir Chouinard, 2004b, p.B3)

En fait, le débat révèle la prégnance d'une controverse à propos de l'agence. Pour les uns, son autonomie va à l'encontre d'une organisation publique intégrée. Pour les autres, l'autonomie de l'agence joue en faveur de la performance de l'ensemble dans lequel elle s'insère. Le **dilemme organisationnel** refait surface : faut-il privilégier la division ou l'intégration au sein de l'organisation publique ? Le Centre de perception fiscale est par exemple une unité sous convention au sein d'une nouvelle agence, Revenu Québec, qui est son ministère d'attache. La fonction publique québécoise révèle ainsi le caractère étrange de la trajectoire de l'agence. Elle aboutit à une hiérarchie enchevêtrant les niveaux organisationnels, bouclant la partie et le tout dans

lequel elle s'insère. L'efficacité organisationnelle demeure une question indécidable. Au pire, un paradoxe surgit : une agence efficace est une agence inefficace.

6.4 Conclusion sur les controverses liées à la mise en œuvre de l'agence

L'étude du processus de mise en œuvre de l'agence révèle que l'agence est transformée socialement par les acteurs centraux. Ils le font dans le but de transformer en profondeur l'organisation publique et suivant l'observation de dysfonctionnements avec la mise en œuvre du modèle d'agence initial. La conclusion de ce chapitre rappelle dans ses grandes lignes comment, au Québec, l'agence est transformée socialement par les acteurs centraux au cours du processus de sa mise en œuvre. La transformation de l'agence est abordée en quatre points : 1) la transformation de l'agence par la résolution de controverses; 2) le rôle joué par les acteurs agissant localement; 3) la teneur du compromis négocié entre les acteurs; et 4) le caractère problématique de l'accord entre les acteurs centraux à propos de la nature d'une agence viable. La conclusion statue que le caractère problématique de l'accord entre les acteurs centraux tient à la manière dont ils traduisent le problème à résoudre avec la mise en œuvre de l'agence.

6.4.1 La transformation de l'agence par la résolution des controverses

La transformation du modèle d'agence passe par la résolution d'un certain nombre de controverses à propos de l'état de nature d'une agence viable. Au Québec, plusieurs acteurs débattent de l'agence au centre : le Secrétariat à la réforme administrative, le Secrétariat du Conseil du trésor, le gouvernement, l'opposition officielle, le Vérificateur général du Québec, les syndicats, le groupe des gestionnaires d'agences, des associations de personnel, etc. Ces acteurs collectifs, ou leurs représentants, définissent et stabilisent des controverses à propos de l'agence, notamment le rôle de l'agence, la création d'agences et la définition de l'agence. Lorsque les acteurs

débattent au centre du rôle de l'agence, ils s'entendent sur une chose : l'agence est un outil de transformation du mode de fonctionnement prévalant de manière traditionnelle dans les ministères et organismes. Ils le jugent problématique, à la source des tensions et conflits observables entre les unités ministérielles au moment de l'allocation des ressources.

Suivant l'implantation du modèle d'agence initial (agence au sein d'un ministère), le problème demeure entier. Loin de se résorber, les tensions et les conflits s'exacerbent entre les unités ministérielles (agence, autres unités administratives, unités centrales et unités de soutien administratif). La mise en œuvre de l'agence est à la source de perturbations par rapport à l'organisation publique ciblée : une organisation ministérielle régulant les unités administratives par le biais de contrats de performance.

Le problème à résoudre fait l'objet d'une dispute; il en va de même de l'état de nature d'une agence viable. Selon des acteurs centraux (Secrétariat à la réforme administrative, Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement, Vérificateur général du Québec), le problème c'est le mode de fonctionnement de l'agence, dont la transformation reste incomplète – au sens d'une plus grande responsabilisation par rapport à des résultats. Les gestionnaires d'agences (collectivement représentés au centre par le groupe des responsables d'UAS puis le Forum des agences) voient le problème autrement. Selon eux, l'organisation d'attache et le Conseil du trésor n'accordent pas les allègements administratifs souhaités et nécessaires au bon fonctionnement de l'agence.

La résolution des controverses à propos de la création d'agences (différenciation de secteurs d'activités, autonomie de gestion et mesure des résultats) mène à la formation d'un réseau d'acteurs centraux (Secrétariat à la réforme administrative, Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement et Vérificateur général du Québec). Ce réseau d'acteurs soutient **trois énoncés** : 1) un ministère peut être transformé en agence; 2) la responsabilisation par rapport à des résultats doit être priorisée au sein

des agences; et 3) la transformation en agence ne doit s'appliquer qu'à des activités opérationnelles. Les gestionnaires d'agences, représentés au centre par le Forum des agences, sont réfractaires au deuxième énoncé. Ils estiment que l'agence est une mesure d'autonomisation de la gestion. Tous les acteurs débattant de l'agence au centre s'entendent cependant sur la nécessité de revoir la définition de l'agence suivant sa mise en oeuvre.

Les controverses à propos de la définition de l'agence touchent au partage de l'imputabilité, à la flexibilité de gestion et au modèle de l'agence au sein d'un ministère. Les acteurs qui en débattent, sauf exception, jugent préférable de partager l'imputabilité entre le ministre et le directeur de l'agence, et d'accorder une flexibilité de gestion à l'agence. Aussi la dispute mène-t-elle à la **transformation du modèle d'agence**, la faisant passer de l'agence au sein d'un ministère à l'agence ayant sa propre loi.

En somme, la divergence par rapport au modèle initial d'agence (l'agence au sein d'un ministère) résulte du choc entre des points de vue différents exprimés par les acteurs qui débattent de la chose au moment de la mise en œuvre de l'agence.

6.4.2 Un compromis négocié

La transformation du modèle d'agence représente un compromis entre les préoccupations de différents acteurs centraux. Les gestionnaires d'agences, représentés au centre par le groupe des responsables d'UAS, puis le Forum des agences, voient dans l'agence ayant sa propre loi un moyen de donner une réelle autonomie de gestion à l'agence (ayant une indépendance opérationnelle, son propre conseil d'administration, ses propres services de soutien administratifs, une flexibilité de gestion en matière de ressources humaines).

D'autres acteurs centraux (le Secrétariat à la réforme administrative, le Secrétariat du Conseil du trésor, le gouvernement et le Vérificateur général du Québec) voient, pour leur part, l'agence ayant sa propre loi comme un moyen de réguler le mode de

fonctionnement au sein de l'agence. En accordant à l'agence une plus grande flexibilité en matière de gestion des ressources humaines, ces acteurs centraux veulent inciter économiquement le personnel de l'agence à s'engager par rapport à des résultats.

La transformation de l'agence vise à responsabiliser le gestionnaire public ayant le rang de sous-ministre par rapport à la performance de l'agence. Concrètement, la transformation se déroule au niveau du directeur d'agence. Ce dernier y gagne un statut. Lorsque l'agence est créée en vertu d'une loi, le directeur d'agence devient un dirigeant d'organisme – il passe de directeur à président-directeur général d'une agence³⁰⁸. Le gestionnaire ne relève plus d'un sous-ministre mais d'un ministre responsable. Il obtient un statut équivalent à celui de son sous-ministre, d'où l'intérêt pour un gestionnaire, stratégiquement parlant. La transformation lui donne des atouts et peu de contrainte³⁰⁹. Avec la transformation de l'agence, sous-ministre et directeur d'agence sont, en théorie, sur le même pied dans la hiérarchie ministérielle. En pratique, cependant, un sous-ministre peut être membre du conseil d'administration de l'agence.

L'application du modèle de l'agence créée en vertu d'une loi est toutefois compromise au moment de le mettre en oeuvre. Sauf exception (Revenu Québec), peu de sous-ministres se montrent intéressés à la transformation de leur ministère en agence – une agence (Tourisme Québec) opte même pour le statut de ministère en bonne et due forme pour conserver un rôle au niveau politique et stratégique. Les syndicats s'opposent à la possibilité d'accorder une plus grande flexibilité de gestion à l'agence. Ils incitent le gouvernement au compromis, notamment dans le cas de la Régie des rentes du Québec (Clark, 2004). Le nouveau statut est lui-même mis en veilleuse dans le cas de Revenu Québec – le gouvernement invoque la conjoncture (période de négociation avec les syndicats). Les syndicats s'opposent aussi à la soustraction virtuelle dans le cas d'une agence ayant sa propre loi constitutive.

Au moment de la mise en œuvre, des gestionnaires d'agences examinent par ailleurs le nouveau statut avec suspicion; ils n'y voient pas nécessairement la fin des perturbations au bon fonctionnement de l'agence. Ils demeurent convaincus que le problème de l'agence est à l'extérieur de celle-ci : selon eux, le problème est à rechercher dans les préoccupations d'acteurs extérieurs à l'agence (l'organisation d'attache, le Conseil du trésor, etc.). Les gestionnaires d'agences ont l'appui du personnel de leurs agences respectives à cet égard. Le nouveau statut d'agence créée en vertu d'une loi n'élimine d'ailleurs pas les deux autres statuts (UAS et USC). L'agence au sein d'un ministère ou organisme demeure une option reconnue au centre et instituée légalement.

En somme, le nouveau modèle d'agence (agence ayant sa propre loi) fait l'objet d'une **négociation entre les acteurs centraux** au moment de le mettre en œuvre. C'est une manière de confirmer le rôle joué par les acteurs à la transformation de l'agence.

6.4.3 Le rôle joué par les acteurs dans la transformation de l'agence

Les acteurs adoptent des stratégies récurrentes et participent à des jeux de pouvoir au moment de mettre l'agence en œuvre, comme l'étude des controverses le démontre. La transformation de l'agence s'opère par le biais d'au moins **trois systèmes d'action**. En premier lieu, l'implantation d'une agence s'inscrit dans le cadre de la dynamique organisationnelle traditionnelle, c'est-à-dire le mode de fonctionnement qui fait problème aux yeux des acteurs centraux et qu'ils cherchent à transformer en créant des agences. La dispute à propos de la différenciation de secteurs d'activités nous apprend qu'on ne peut pas faire abstraction de l'organisation d'attache. Des acteurs de cette dernière s'opposent à la création d'agences ayant un statut privilégié, car ils y voient une menace à leurs propres intérêts.

En deuxième lieu, le processus d'implantation des agences est lui-même habité par un système d'action basé sur l'interdépendance entre les acteurs concernés et des

mécanismes de régulation qui lui sont propres. La controverse à propos de l'autonomie de gestion nous fait voir que l'obtention d'allègements administratifs ne peut faire fi d'un jeu de pouvoir entre le Secrétariat du Conseil du trésor et les gestionnaires d'agences. Les acteurs conviennent qu'ils doivent s'entendre minimalement afin de satisfaire leurs intérêts respectifs (pour les gestionnaires d'agences : obtenir des allègements administratifs; pour le Secrétariat du Conseil du trésor : obtenir un engagement par rapport à des résultats).

En troisième lieu, la transformation de l'agence est elle-même porteuse d'un système d'action relativement autonome par rapport aux deux autres (dynamique organisationnelle traditionnelle et processus d'implantation des agences). Pour favoriser un compromis en leur faveur, les gestionnaires d'agences s'appuient sur une vulnérabilité de leur adversaire. Les acteurs centraux dépendent des gestionnaires et de leur « leadership » au sein de l'agence pour obtenir une responsabilisation par rapport à des résultats. Les acteurs centraux, par ailleurs, tirent avantage d'une vulnérabilité propre aux gestionnaires d'agences : ces derniers dépendent d'eux pour obtenir les « outils » nécessaires à l'exercice de leur propre influence. La transformation de l'agence n'opère donc pas sous l'effet d'une contrainte institutionnelle (par exemple, la responsabilité ministérielle et l'imputabilité du sous-ministre), mais par le biais d'un jeu entre des acteurs interdépendants qui se déploie dans l'action.

La prise en compte des problèmes survenant dans le sillage de la mise en œuvre de l'agence alimente la controverse à propos de l'état de nature d'une agence viable. Les acteurs centraux utilisent en effet l'expérience des acteurs agissant localement pour alimenter leurs prises de position et faire valoir leur intérêt quant à la transformation du modèle d'agence. Ils estiment que les problèmes vécus au moment de mettre l'agence en œuvre découlent du modèle d'agence adopté et qu'il serait loisible de le transformer afin de transformer l'organisation publique dans le sens désiré. La

résolution des controverses débouche sur des énoncés mais l'accord ainsi obtenu entre les acteurs centraux demeure problématique.

6.4.4 Un accord problématique

En résolvant des controverses, les acteurs concernés en viennent à produire une série d'énoncés quant à l'état de nature d'une agence viable. Nous pouvons résumer le raisonnement qu'ils adoptent de la manière suivante. L'agence est viable lorsque les parties prenantes acceptent, de part et d'autre, le risque inhérent à l'agence et **s'engagent sur une base contractuelle**. Pour que le contrat, lui-même, soit viable, il ne faut transformer que des unités administratives dont les activités sont opérationnelles. Il faut que la « réalité soit gérable ». Sinon, il est difficile de mesurer les résultats et, par conséquent, de contrôler l'agence et de réguler son « comportement ». Ainsi, la gestion par résultats devient instrumentale dans le modèle de l'agence, et la boucle est bouclée. L'agence a une existence en elle-même – ce qu'elle n'avait pas initialement, lorsque le gouvernement en faisait le simple véhicule de la gestion par résultat.

La mise en œuvre de l'accord par rapport à l'état de nature de l'agence demeure toutefois problématique. Les acteurs débattant au centre s'entendent sur le fait qu'il y a un déficit de rationalité au sein de l'agence, mais ils sont divisés quant à l'explication du problème et quant à la solution à préconiser. Par exemple, des gestionnaires d'agences jugent que le mode de fonctionnement de l'organisation publique demeure fondamentalement bureaucratique (« lourdeur administrative », « paperasse »). Ils se disent victimes des unités centrales qui leur imposent des « contrôles sur toute la chaîne », « ils te mettent des règles partout ». Selon cette vision des choses, les agences subissent un pouvoir externe (une régulation de contrôle). La solution au problème, selon les gestionnaires, passe par une plus grande autonomie formelle pour les agences, afin qu'elles puissent réaliser leurs objectifs spécifiques, adaptés à leur situation particulière. Les gestionnaires d'agences pensent

ainsi augmenter leur marge de manœuvre – ils militent en faveur d’une régulation autonome au sein de l’agence. Une agence viable est une agence ayant sa propre loi. Les acteurs s’appuient sur l’expérience d’organismes autonomes ayant le statut d’USC pour militer en faveur de la transformation du modèle de l’agence. Or, la régulation de contrôle subie par de telles agences ne cessent pas nécessairement (par exemple, pour la Régie des rentes du Québec, « le jeu n’en vaut pas la chandelle »).

Les représentants des unités centrales (incluant les organismes centraux et les syndicats) tiennent un tout autre discours, plutôt axé sur le respect des contraintes formelles (« tel contrat, c’est de même qu’il se règle »). De leur point de vue, les agences laissées à elles-mêmes « vont faire n’importe quoi », au détriment des « objectifs corporatifs ». Les représentants des unités centrales prêchent en faveur d’une négociation balisée par des procédures et règlements déjà existants. C’est en leur faveur; ils le font pour protéger leur propre marge de manœuvre – le **contrôle qu’ils exercent sur une zone d’incertitude**. Les acteurs finissent par s’entendre mais au prix d’une rigidification de leurs relations et du processus de mise en œuvre de l’agence.

En somme, les acteurs (acteurs centraux et gestionnaires d’agences) ne voient pas qu’ils contribuent eux-mêmes, par le biais de leurs comportements au cours du processus de mise en œuvre de l’agence, à mettre en place un mode de fonctionnement organisationnel allant vers de plus en plus de rigidité. Ils ne se voient pas dans un système social. Or, par leurs prises de position respectives, ils se menacent l’un l’autre, s’incitent mutuellement au repli stratégique et participent ainsi à l’élaboration puis au renforcement d’un cercle vicieux. Comme je vais le préciser ci-après, le problème réside dans la traduction du problème de l’agence, réalisée au moment de la mettre en œuvre. Aucun acteur ne réussit à transformer l’énoncé à propos de l’agence en un autre énoncé valide pour tous les acteurs. L’état de nature de l’agence demeure incertain et les acteurs ne tolèrent pas l’incertitude, théoriquement.

6.4.5 Un problème de traduction

La transformation en agence est une opération de traduction. Au moment de mettre l'agence en œuvre, des acteurs traduisent le problème de l'agence afin de le résoudre. Ils utilisent un langage qui leur est propre, mobilisent leur expertise, des concepts, une représentation de l'organisation à laquelle ils croient et des justifications théoriques dans le but de faire valoir l'intérêt de leur lecture du problème. L'agence, à l'instar de toute organisation moderne, sous-tend une quête de rationalité (voir Foudriat, 2007, p.45-52). La rationalité défendue à propos de l'agence vise à stabiliser la controverse, à réduire les possibilités d'interprétation et à contrôler l'incertitude quant à son état de nature (une agence viable). Chaque acteur appelé à la barre tente d'imposer sa vision des choses quant à la meilleure manière de construire une agence viable.

Dans le cas de la présente étude, **trois opérations de traduction** sont observées au cours du processus de mise en œuvre de l'agence – et au cours duquel cette dernière est transformée socialement. Une première opération de traduction est menée par le Secrétariat à la réforme administrative. Il traduit le problème de l'agence comme un problème d'implantation. Selon cette lecture, la solution au problème de l'agence réside dans des mesures de « gestion du changement ». Il importe de tenir compte des enjeux associés à l'implantation d'agences et de bâtir un modèle d'agence adapté au contexte québécois. Le Secrétariat à la réforme administrative veut ainsi éviter la résistance au changement. Des gestionnaires d'agences préconisent aussi des mesures de gestion stratégique du changement pour mobiliser le personnel et favoriser l'« évolution de la culture organisationnelle ». Le Vérificateur général du Québec adopte cette lunette lorsqu'il prêche pour une plus grande autonomie de gestion, afin de soutenir la transformation en agence et la mobilisation afférente du personnel de l'agence.

Les acteurs centraux conçoivent ainsi le rôle joué par le « facteur social » dans la transformation de l'agence mais, de leur point de vue, le problème c'est l'acteur qui

résiste au changement. Le problème n'est pas lié, selon eux, à un système d'action où des acteurs interdépendants s'affrontent (les acteurs s'accusent mutuellement de résister au changement). Leur lecture est fonction de leurs conceptions respectives de l'agence. Des gestionnaires d'agences estiment que la persistance de la « bureaucratie », au sens de lourdeur administrative, est liée au désir de contrôle des organismes centraux. Les organismes centraux, pour leur part, perçoivent le problème comme un repli des gestionnaires sur la seule dimension d'autonomie des agences. Des représentations divergentes du problème s'affrontent mais les acteurs ne voient pas comment elles s'articulent au sein d'un système d'action au moment de la mise en oeuvre de l'agence.

Une deuxième opération de traduction est le fait d'autres acteurs centraux (Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement, groupe des gestionnaires d'agences). Le problème de l'agence est traduit dans les termes d'une approche micro-économique. Il devient un problème de **régulation économique de l'agent**³¹⁰. Le gestionnaire d'agence n'a pas les outils contractuels nécessaires pour réguler le comportement du personnel de l'agence dans le sens des intérêts du *principal* (élu). Le gestionnaire ne parvient pas à responsabiliser le personnel par rapport à des résultats – malgré un engagement à cet égard. Ce raisonnement préside à la transformation du modèle de l'agence afin de le doter des atouts nécessaires (flexibilité de gestion des ressources humaines). Les acteurs reconnaissent ainsi le fondement organisationnel, voire relationnel, du problème (pouvoir de l'agent), mais d'un point de vue économique. La solution (incitatifs à la performance) sous-tend une croyance entretenue chez les acteurs centraux, à savoir que l'acteur n'est mû que par des motifs économiques.

Les acteurs centraux continuent par conséquent d'entretenir une conception organisationnelle de l'agence chassant les interactions sociales. Comme la controverse à propos de la mesure des résultats le révèle, c'est précisément ce que les acteurs centraux cherchent à faire : diminuer la discussion et les interprétations

conflictuelles par rapport à des textes, au bénéfice d'un débat basé sur les chiffres et d'une prise de décision « rationnelle ». Ils pensent pouvoir neutraliser les conflits.

Dans le cadre d'une troisième opération de traduction, le problème de l'agence est abordé par des acteurs centraux selon une **perspective organisationnelle** proprement dite. L'agence est analysée comme une forme d'organisation. Les acteurs hésitent entre l'agence au sein d'une organisation d'attache et l'agence recoupant les frontières de l'organisation d'attache. Les acteurs centraux tolèrent une incongruité : la création d'une agence (Revenu Québec) intégrant une autre agence qui cherche à s'y différencier (Centre de perception fiscale). Ils ne peuvent faire un choix définitif entre l'une ou l'autre des options.

Aussi les « principes » organisationnels sur lesquels reposent les différents cas d'agence divergent-ils. Certains privilégient la différenciation au sein d'une organisation d'attache, d'autres préfèrent l'intégration au sein de celle-ci. Dans les deux cas (agence à l'échelle d'un ministère ou agence au sein d'un ministère), des acteurs centraux y voient un gain d'efficacité organisationnelle, mais pour des raisons diamétralement opposées (en raison d'une stratégie de différenciation ou en raison d'une stratégie d'intégration organisationnelle). À la fin du processus d'implantation, des considérations économiques sont avancées pour opérer une discrimination. Le regroupement des opérations (stratégie d'intégration organisationnelle) est privilégié car il permet d'anticiper des économies d'échelle. En sol québécois, comme ailleurs, c'est au prix d'une bifurcation paradoxale de l'agence : le retour de l'organisation axée sur l'intégration (voir Schick, 2002 ; IGPDE, 2008).

Les acteurs centraux basent leur décision à propos de la forme d'organisation sur un **rationnel économique**. Ils évitent ainsi un rationnel organisationnel circulaire, renvoyant les options l'une à l'autre. Ils ne peuvent cependant pas faire l'unanimité quant au langage à privilégier pour en débattre. Aucune représentation de l'agence ne réussit à s'imposer, qu'elle soit économique ou organisationnelle. Dans le cas québécois, la théorie de l'agence génère de l'incertitude : différents experts

interagissent mais aucun accord ne survient entre eux quant au problème de l'agence. Un déficit de rationalité persiste sur la base de l'imperfection des modèles théoriques ou cadres de référence déployés. Aucun acteur ne réussit à réduire les possibilités d'interprétations divergentes. Toute traduction demeure contingente et ne peut satisfaire tous les acteurs centraux. L'agence apparaît comme une tentative de rationalisation mais elle demeure inachevée. En somme, la controverse n'est pas complètement stabilisée – l'échange demeure partiel entre les acteurs.

Les acteurs centraux ne font pas usage d'outils cognitifs leur permettant de traduire de manière systématique le problème de l'agence sous l'angle d'une dynamique sociale. Ils ne peuvent donc pas discuter « rationnellement » du problème organisationnel, dans les termes, le langage et les concepts d'un cadre de référence adéquat. Bien qu'ils en fassent l'expérience au quotidien, les acteurs centraux ne conçoivent pas le problème de l'agence comme étant lié à un système d'action. Ils ne voient pas l'organisation comme un système social, ni l'agence comme un problème d'action organisée. Ils ne voient pas non plus la mise en œuvre de l'agence sous l'angle d'un problème de coopération que des acteurs interdépendants doivent résoudre dans le temps. Les acteurs centraux ne voient pas l'agence comme étant construite socialement. Ils ne peuvent donc pas mettre en place les conditions propices à un accord par rapport à l'état de nature de l'agence, parce qu'ils ne mobilisent pas les outils conceptuels utiles pour voir comment le mouvement des agences se déploie socialement.

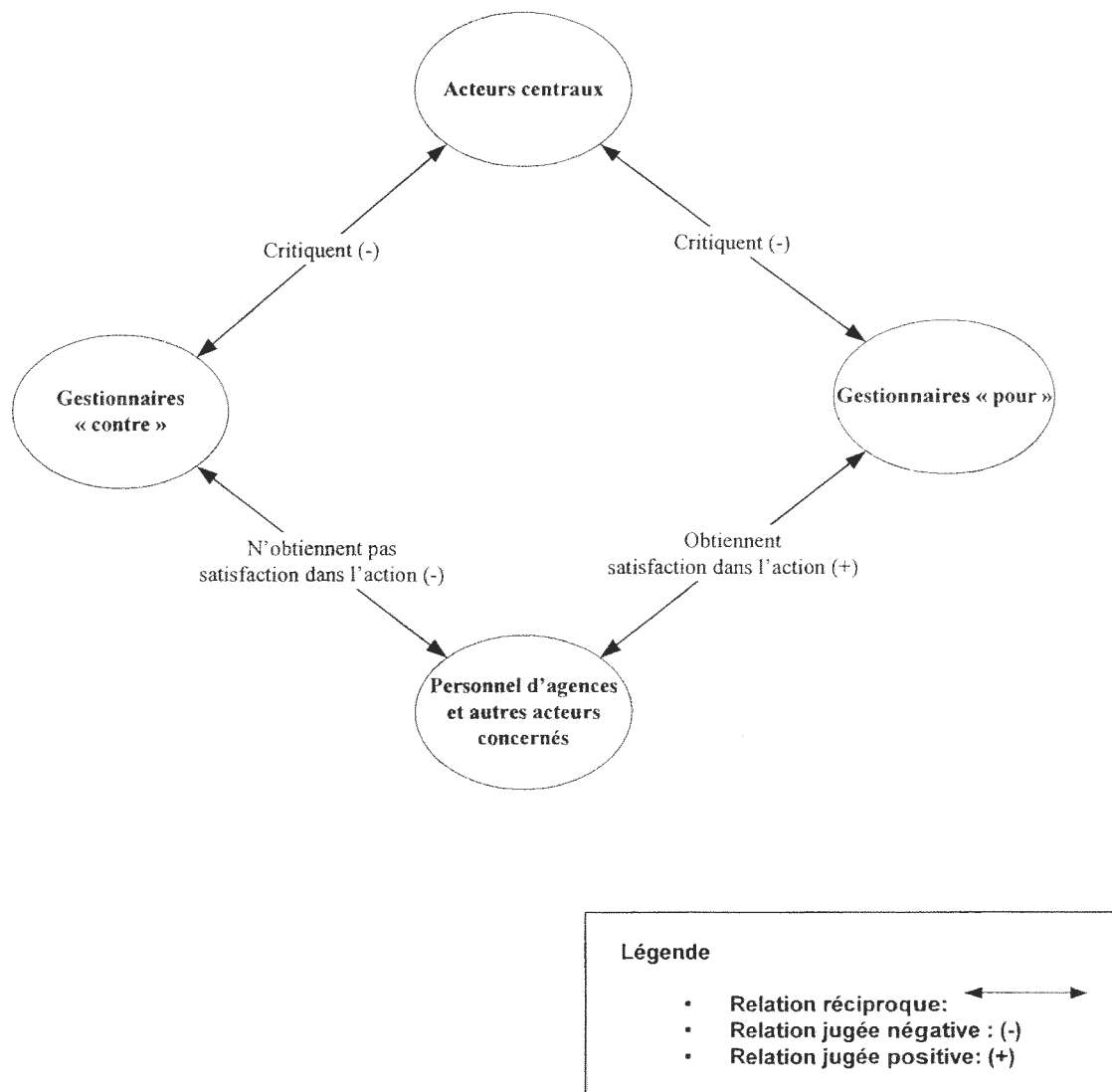
Cela dit, il y a des **indices d'un changement de cadre de référence** au niveau des agences (ou niveau local de la réforme). Le groupe des gestionnaires d'agences, en particulier, n'est pas homogène (voir Figure 4, p.301). Il ne tient pas un discours unique au sujet de l'agence – bien que, sur une base collective, via le Forum des agences, les gestionnaires d'agences défendent une conception unique, à savoir l'agence comme mesure d'autonomisation de la gestion. Certains gestionnaires sont favorables à la création d'agences et d'autres le sont moins. Pour les gestionnaires

favorables, l'autonomie dans le monde des agences, c'est un problème d'action; ce n'est pas une question de statut juridique³¹¹. L'autonomie de gestion se construit au quotidien, dans et à travers les relations entre les acteurs concernés localement (gestionnaire et personnel de l'agence, représentants des organismes centraux et des services de soutien administratif ministériel, etc.).

En somme, la manière dont les acteurs centraux traduisent le problème de l'agence, et la transformation de l'agence qu'ils préconisent, fait en sorte qu'ils ne peuvent ni régler les dysfonctionnements liés à la mise en œuvre de l'agence, ni transformer l'organisation publique en profondeur. Des acteurs, agissant localement au cours du processus de mise en œuvre de l'agence, réussissent pour leur part à transformer l'organisation publique sans qu'il y ait nécessité, pour eux, de transformer l'agence pour autant.

Comment des acteurs « locaux » réussissent-ils à transformer le mode de fonctionnement bureaucratique de l'organisation publique sans transformer l'agence ? Comment des acteurs oeuvrant au niveau local de la réforme arrivent-ils à fluidifier le processus de mise en œuvre de l'agence ? Traduisent-ils différemment le problème à résoudre au moment de mettre l'agence en œuvre ? C'est ce à quoi nous allons répondre dans le prochain chapitre, consacré aux différentes trajectoires stratégiques de mise en œuvre de l'agence. Nous verrons comment des acteurs, agissant au niveau local de la réforme, solutionnent dans le temps le problème de la coopération que pose la mise en œuvre de l'agence pour, ainsi, transformer l'organisation publique sans avoir à transformer l'agence.

Figure 4. Sociogramme simplifié des relations entre les acteurs centraux et les gestionnaires d'agences



CHAPITRE 7. LES TRAJECTOIRES STRATÉGIQUES DE TRANSFORMATION EN AGENCE

Comme on l'a vu au chapitre précédent, le modèle d'agence est transformé socialement au moment de sa mise en œuvre par les acteurs centraux participant à la résolution de controverses à propos de son état de nature. Les acteurs centraux en viennent à privilégier un modèle d'agence ayant sa propre loi. Ils croient ainsi pouvoir débureaucratiser l'organisation publique. Cependant, la mise en œuvre du modèle de l'agence au sein d'un ministère n'est pas nécessairement liée à une rigidification des relations entre les acteurs concernés. Dans certains cas, le gestionnaire obtient une autonomie de gestion dans et à travers ses interactions avec les autres acteurs concernés. Nous avons pu faire l'hypothèse qu'il y parvient en réglant le problème de la coopération que soulève la mise en œuvre de l'agence.

Dans le présent chapitre, nous allons observer la manière dont se déroule la mise en œuvre de l'agence au niveau local de la réforme afin de mieux comprendre comment certains acteurs réussissent à régler un tel problème. Comment les acteurs arrivent-ils à instituer une dynamique organisationnelle plus fluide et favorable à la mise en œuvre de l'agence ? C'est à cette question que nous allons maintenant répondre en étudiant les différentes trajectoires stratégiques observées. Nous verrons que des acteurs locaux expérimentent un cadre de référence leur permettant de concevoir la mise en œuvre de l'agence comme une action organisée. Nous verrons également que pour comprendre comment opère la transformation d'une unité administrative en agence, il faut concevoir ce processus comme une **trajectoire stratégique** animée par les relations de pouvoir entre les acteurs au niveau local de la réforme.

Le chapitre est divisé en cinq sections. La section 7.1 présente le problème que les acteurs cherchent à résoudre au niveau local en transformant une unité administrative en agence. Les sections suivantes sont dédiées à chacune des quatre trajectoires stratégiques identifiées : la trajectoire de la différenciation (sections 7.2), la trajectoire

de l'intégration (section 7.3), la trajectoire de l'interaction (section 7.4) et la trajectoire de l'association (section 7.5). Le chapitre comporte une conclusion faisant le bilan des trajectoires stratégiques de transformation.

7.1 Le problème que les acteurs cherchent à résoudre au niveau local

En mettant en œuvre l'agence, les acteurs doivent régler le problème de leur coopération, c'est-à-dire qu'ils doivent négocier un compromis relativement satisfaisant. Les acteurs s'associent par rapport à des enjeux externes et internes à l'agence. L'agence s'insère en effet dans un contexte organisationnel et est en relation avec différents acteurs situés dans son environnement interne et externe. Dans son environnement externe, les relations sont plus ou moins axées sur la collaboration entre, par exemple, l'agence et les services de soutien administratif de son ministère d'attache. Le problème que les acteurs doivent résoudre est par conséquent d'en venir à un accord en matière de services de soutien administratif. Les acteurs de l'agence doivent également interagir avec des représentants du Conseil du trésor afin d'obtenir des allègements administratifs. Dans l'environnement interne de l'agence, le gestionnaire et le personnel de l'agence sont en relation et se disputent aussi des enjeux. Ils négocient par exemple la conversion à la gestion par résultats et des cibles de performance à atteindre de même que de l'information sur la capacité de production.

La trajectoire de transformation en agence est marquée par la dynamique sociale qui découle des relations entre les acteurs concernés. Elle résulte de la manière dont les acteurs règlent le problème de leur coopération et des stratégies qu'ils adoptent par rapport à des enjeux internes et externes. C'est un processus qui se déroule dans le temps. Concrètement, la mise en œuvre de l'agence suit **quatre trajectoires stratégiques** dans la fonction publique québécoise :

1. La trajectoire de la différenciation.

2. La trajectoire de l'intégration.
3. La trajectoire de l'interaction.
4. La trajectoire de l'association.

Les trajectoires stratégiques diffèrent sur plusieurs points. Chaque trajectoire tend à se confondre avec le déploiement d'une **stratégie organisationnelle** particulière – d'où l'appellation « trajectoire stratégique ». Chacune d'elles est défendue par un **discours**. Les acteurs justifient ainsi leur choix stratégique, la voie empruntée par l'agence.

Chaque trajectoire sous-tend un **système d'action** particulier. La mise en œuvre d'une agence dessine en effet une trajectoire qui est animée par un processus de négociation qui se déroule dans le temps entre les acteurs concernés. Aussi le mode de régulation dominant est-il un compromis négocié entre ces derniers. Les trajectoires varient également quant à la qualité de la dynamique sociale qui les anime; elles sont habitées par un mode de fonctionnement plus ou moins fluide. Selon la trajectoire, les acteurs manifestent une capacité plus ou moins grande de **s'associer par conventions**. Cette capacité se développe dans le temps au gré de l'émergence de chacune des différentes trajectoires stratégiques (voir Figure 5, p.305).

Les agences se transforment suivant une trajectoire dominante. Elles se meuvent en fonction de l'une ou l'autre des quatre trajectoires stratégiques (voir Tableau 14, p.306-307). Les agences laissent cependant des traces d'autres trajectoires dans leur sillage, que l'on peut dire secondaires. Dans les prochaines sections de ce chapitre, nous allons voir plus en détails chacune des quatre trajectoires stratégiques d'agence en commençant par les plus anciennes (la trajectoire de la différenciation et la trajectoire de l'intégration) et en terminant par les plus récentes (la trajectoire de l'interaction et la trajectoire de l'association). Nous serons ainsi en mesure d'apprécier leur relation avec la débureaucratization de l'organisation publique.

Figure 5. L'amorce des quatre trajectoires d'agence observables dans la fonction publique québécoise (1995-2005)

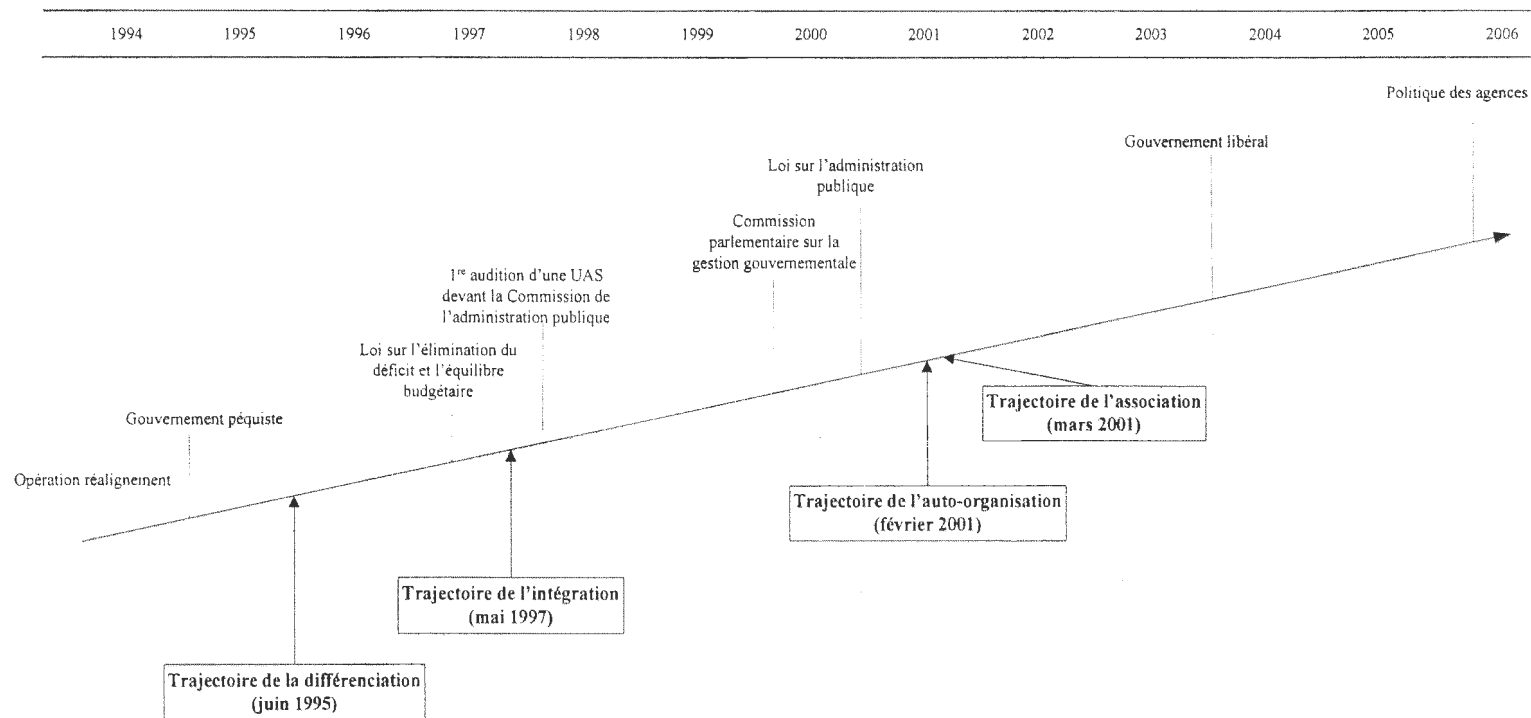


Tableau 14. Les agences et leurs trajectoires stratégiques dominante et secondaire, dans la fonction publique québécoise de 1995 à 2007

Agence	Trajectoire dominante	Traces de trajectoire secondaire		
Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances	Différenciation	Intégration		
Service aérien gouvernemental	"	Intégration	Interaction	Association
Centre de perception fiscale	"	Intégration	Interaction	Association
Centre de conservation du Québec	"			
Centre de recherche minérale	"		Interaction	Association
Tourisme Québec	"	Intégration	Interaction	Association
Centre de recouvrement	"			
Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale	"		Interaction	Association
Régie des rentes du Québec	"		Interaction	Association
Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec	"		Interaction	Association
Aide financière aux études	"	Intégration		
Sécurité du revenu	"	Intégration		
Agence des PPP du Québec	"	Intégration	Interaction	
Archives nationales du Québec	"			
Centre de gestion de l'équipement roulant	Intégration	Interaction		
Géologie Québec	"		Interaction	Association
Emploi-Québec	"	Interaction		
Forêt Québec	"			
Régie du cinéma	"			

Agence	Trajectoire dominante	Trace de trajectoire secondaire
Centre d'expertise hydrique	"	Interaction Association
Centre québécois d'inspection alimentaire et de santé animale	"	Interaction Association
Régie du logement	"	
Revenu Québec	"	Interaction
Services Québec	"	
Centre de services partagés du Québec	"	Interaction Association
Centre d'analyse environnementale	"	
Contrôle routier Québec	Interaction	Intégration Association
Bureau des infractions et amendes	"	Intégration Association
Centre de signalisation	Association	Interaction

7.2 La trajectoire de la différenciation (I)

La trajectoire de la différenciation est **pionnière** au sein du mouvement des agences dans la fonction publique québécoise. Elle est associée aux agences de la première vague, les UAS (voir Figure 5, p.305). C'est la trajectoire empruntée d'emblée par onze UAS sur quinze (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Service aérien gouvernemental, Centre de perception fiscale, Centre de conservation du Québec, Centre de recherche minérale, Tourisme Québec, Centre de recouvrement, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Régie des rentes du Québec, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec et Aide financière aux études³¹²). C'est également la voie suivie par une USC (Sécurité du

revenu) et une agence créée en vertu d'une loi (Agence des PPP du Québec) de même qu'une unité administrative ayant abandonné le projet de transformation en cours de route (Archives nationales du Québec).

L'agence axée sur la différenciation est à la tête d'une mission traditionnellement délaissée³¹³ au sein de son organisation d'attache. Elle trouve par exemple sa raison d'être dans la diminution d'un inventaire accumulé au fil des ans. Pour régler le problème (et contrôler un volume d'activités), la solution avancée prévoit l'autonomisation d'un secteur d'activités. Sous-ministre et gestionnaire s'entendent sur l'intérêt de distinguer un secteur d'activités, de lui donner une certaine indépendance opérationnelle par rapport à son organisation d'attache afin qu'il puisse réaliser sa mission propre. La performance de l'agence axée sur la différenciation est synonyme d'efficacité. Sa performance se mesure en fonction de sa capacité à exercer un « contrôle sur un volume de travail » à réaliser (par exemple, diminuer un inventaire de comptes à recevoir).

7.2.1 Le discours de la différenciation

Pour le gestionnaire qui engage l'agence sur la voie de la différenciation, l'agence, « c'est des opérations qui se situent à l'intérieur d'un seul processus de travail [...]. [...] ça facilite le fondement d'une agence³¹⁴. » Selon le discours de la différenciation, il est ainsi plus aisé d'être « en contrôle » de l'agence (« c'est moi qui est responsable de l'ensemble du processus jusqu'à la fin »), de susciter le sentiment d'appartenance chez le personnel, de constituer une identité d'entreprise et de **construire une véritable organisation**.

Lorsque la différenciation prévaut, l'agence s'en tient, dans le temps, à la gestion d'un seul processus. Elle n'œuvre pas dans des activités connexes à sa mission principale. Elle respecte les frontières entre elle et les autres unités de son organisation d'attache. Le gestionnaire de l'agence reconnaît tout de même que l'agence opère à l'intérieur d'un processus plus englobant. L'activité de l'agence est

située en aval d'une activité, d'un processus ministériel, dont elle dépend pour ses intrants (une agence de recouvrement dépend par exemple de la facturation en provenance d'un ministère).

[...] on va recouvrir s'il y a de la facturation... alors si la facturation augmente, on a un potentiel de recouvrement qui est plus élevé. Si elle diminue, ça va affecter effectivement notre performance. On n'a pas de contrôle là-dessus là [...]. Alors c'est pour ça qu'on surveille ça [...]. Parce que ça a un impact direct sur nos résultats et sur les ressources qu'on doit avoir pour faire le recouvrement³¹⁵.

L'agence ne cherche cependant pas outre mesure à développer des liens (formels ou informels) avec les autres activités du processus ministériel. Sur le plan opérationnel, l'agence se concentre sur une activité, même si, ce faisant, elle ne contrôle pas tout le processus dans lequel elle s'insère. Peu d'efforts stratégiques sont déployés pour intégrer des activités susceptibles de lui assurer un plus grand contrôle sur son environnement.

La stratégie de la différenciation s'accorde avec l'idée de séparer la gestion des opérations de l'agence des activités à caractère politique et stratégique de l'organisation d'attache. « [Les activités d'élaboration des politiques, c]'est accessoire [...] notre mission première, c'est d'abord faire du recouvrement³¹⁶ [...] ». »

L'agence suit une **règle : se distinguer le plus possible** au sein de l'ensemble dans lequel elle s'insère, son organisation d'attache, afin d'y développer puis d'y maintenir son unicité. L'agence ne doit pas dépendre des autres unités administratives pour réaliser sa mission. De cette manière, l'agence entend obtenir un statut particulier au sein de son organisation d'attache.

Une telle orientation envers la différenciation est justifiée par une valeur organisationnelle : c'est la **performance de l'agence qui importe**. Les tenants de la différenciation s'appuient sur une croyance organisationnelle fondamentale : la performance de l'agence est une condition à la performance de son organisation

d'attache. Selon cette ligne de raisonnement, un ministère performant est d'abord et avant tout un ministère dont les unités administratives sont performantes.

L'agence axée sur la différenciation tend à différencier ses produits et services, tout en favorisant le développement de l'expertise de ceux qui exécutent le travail. Elle ne cherche pas à spécialiser le travail des opérateurs, c'est-à-dire à le réduire à sa plus simple expression pour mieux le contrôler. L'agence est plutôt encline à la « professionnalisation » de ses opérations accordant de l'autonomie opérationnelle à ceux qui exécutent le travail. L'agence axée sur la différenciation contrevient ainsi à une application stricte de son « principe » organisationnel fondateur (division du travail, différenciation à l'interne). Pourquoi un tel compromis au sein de l'agence ? Le discours entretenu invoque des contraintes environnementales (évolution technologique, besoins de la clientèle plus diversifiés) :

Le ratio professionnel/technicien dans le temps a augmenté si on se réfère au début des années 80, c'était peut-être 1 professionnel pour 10-12 techniciens, et ça a monté jusqu'à 1 pour 3, à un moment donné [...]. Il y a beaucoup de personnels qui ont été requis à cause des nouvelles technologies qui étaient mises en place. À cause des besoins de plus en plus diversifiés, de plus en plus sophistiqués, de la part de la clientèle ministérielle³¹⁷.

Comme nous le verrons ci-après, le compromis résulte d'un système d'action particulier, caractérisant les relations entre les acteurs concernés par la trajectoire de la différenciation (gestionnaire et personnel de l'agence, Conseil du trésor, ministère d'attache, etc.).

7.2.2 Le système d'action de la différenciation

Au sein de l'agence différenciatrice, les acteurs concernés (gestionnaire et personnel de l'agence) ont des **préoccupations divergentes**. En matière de performance, le personnel est plus préoccupé par la qualité du travail à réaliser (offrir un service professionnel) que par les délais pour l'atteindre (une préoccupation managériale). Un

système d'action existe au sein de l'agence différenciatrice sur la base des interdépendances entre les acteurs (gestionnaire et personnel de l'agence). Le gestionnaire dépend du personnel pour réaliser la mission de l'agence, les opérations. En retour, le personnel dépend du gestionnaire pour prendre des décisions de gestion (compression, diminution ou abandon de service, etc.). Il en résulte un échange où le gestionnaire doit faire davantage de compromis.

7.2.2.1 À l'interne, une stratégie défensive

Au sein de l'agence, le principal enjeu pour le gestionnaire de l'agence, c'est la mobilisation de son personnel. « [...] la mobilisation du monde, pour nous ça c'est fondamental³¹⁸ [...] ». La transformation en agence ne doit pas constituer une menace pour le personnel. Ce dernier est en possession de l'expertise nécessaire à la réalisation de la mission de l'agence.

Nous sommes une jeune organisation dont le seul véritable actif que nous contrôlons – contrôlons, entre guillemets, entre parenthèses – sont les hommes et les femmes de cette organisation qui rentrent tous les matins et décident jusqu'à quel point ils s'investissent complètement, partiellement ou à 150 pour cent face à eux, face à leurs collègues, face à nos clientèles³¹⁹.

Le gestionnaire de l'agence axée sur la différenciation dépend du personnel de l'agence dont il a la responsabilité. Pour déterminer le niveau de ressources nécessaires à la réalisation des opérations, le gestionnaire doit connaître la « capacité de production » du personnel et la mettre en relation avec le « volume d'affaire ».

Alors, au moment que tu commences à lire tes indicateurs, puis que tu as tant de personnes qui font de la perception, chaque personne rapporte tant, et qu'il y a tant d'arrivages qui rentrent pendant l'année et que ta capacité ne te permet pas de traiter le volume qui est rentré, ça veut dire que ton inventaire s'accumule et que tes comptes à recevoir s'accumulent³²⁰.

S'il veut prendre une décision satisfaisante en matière de gestion des opérations, le gestionnaire de l'agence doit obtenir de l'information détenue par le personnel sur la manière dont les choses se passent sur le terrain, les problèmes rencontrés et les

solutions envisagées. Le gestionnaire doit **connaître la hauteur de la collaboration du personnel** de l'agence. Il dépend du personnel à cet égard.

Le personnel de l'agence, pour sa part, dépend du gestionnaire pour la prise de décision de gestion. En temps de compressions budgétaires, les abandons de services sont déchirants; les décisions de gestion sont difficiles à prendre (Centre de recherche minérale, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale). Le personnel doit s'en remettre au gestionnaire de l'agence. « [...] c'est des employés de la fonction publique ! Alors, ils ne peuvent pas réduire leurs activités, ils ne peuvent pas choisir³²¹. »

Au sein de l'agence axée sur la différenciation, la relation entre le gestionnaire et le personnel de l'agence est toutefois inégalitaire. Elle est au profit du personnel. Le gestionnaire rencontre des **contraintes**, par exemple, lorsqu'il veut responsabiliser le personnel par rapport à des résultats : « Tu peux pousser, tu peux pousser certains ! Mais à un moment donné tu es obligé de lâcher, comme gestionnaire tu dis : c'est correct.³²² »

S'il veut obtenir de l'information sur les problèmes et les solutions au sein de l'agence, le gestionnaire doit participer à des rencontres avec le personnel de l'agence, où les rapports hiérarchiques s'estompent. « On s'est assis avec eux autres [employés], parce que les gens les mieux placés pour nous dire les choses qui fonctionnent moins bien, ce sont les employés³²³. »

Le gestionnaire de l'agence diminue aussi ses attentes par rapport à l'atteinte de résultats pendant la période de transformation en agence. « On n'est pas prêts à mettre des ressources additionnelles permanentes, on n'est pas prêts à mettre des ressources temps supplémentaire, gros frais, pour maintenir notre 85 pour cent. On va le baisser, pour ces motifs-là, parce qu'on pense qu'on a une bonne raison³²⁴. »

Le gestionnaire est de plus amené à faire des compromis quant à la nature des indicateurs de performance.

[...] on travaille avec des êtres humains, avec des gens. C'est par eux qu'on obtient des résultats.

Donc, quand on commence à parler de productivité et qu'on commence à parler de standards à atteindre, etc., il y a toujours une résistance. On entre dans une dynamique de changement. Donc, c'est l'insécurité qui s'installe. Alors, la stratégie que j'ai utilisée, avec les gens de mon équipe, c'est... on s'est dit : « On va se donner un certain nombre d'indicateurs de départ. » On avait le choix d'en avoir beaucoup ou d'en avoir pas trop. On a choisi de ne pas en avoir trop, mais surtout des indicateurs où probablement c'était plus facile d'atteindre des résultats, pour sécuriser les gens, pour leur démontrer que finalement ils sont capables d'atteindre ce genre de résultats là³²⁵.

Le gestionnaire de l'agence axée sur la différenciation doit accepter de faire des compromis par rapport à l'engagement du personnel de l'agence par rapport à des résultats. C'est un **effet pervers** de la stratégie de la différenciation, considérant qu'elle doit mener à un tel engagement.

Le pouvoir du personnel de l'agence repose sur le contrôle d'une zone d'incertitude cruciale pour la transformation en agence. Outre le contrôle qu'il exerce sur l'expertise nécessaire à la réalisation de la mission de l'agence, le personnel responsable des opérations contrôle sa « capacité de production » de même que l'accès à la connaissance de celle-ci. Les employés n'ont pas intérêt à collaborer au calcul de leur capacité de production. Ils y voient une menace à leur marge de manœuvre, quant au calcul des ressources nécessaires et mises à leur disponibilité pour réaliser le travail, la performance demandée. Les chefs d'équipe, sauf exception, n'ont pas de formation (ni d'intérêt) à la gestion des opérations (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec)³²⁶. Pour eux, chaque dossier est différent et ne peut pas faire l'objet d'une comparaison, ni d'une standardisation, comme le laisse entendre un chef de service à propos du nombre de dossiers par employé : « Un super gros dossier là, bien complexe, ça peut être un dossier par mois. Des fois ça va être 3, 4 [dossiers], des fois ça va être 15, parce que ça dépend, c'est très, très variable, alors on peut faire une moyenne, mais³²⁷ ... »

Le contrôle sur la capacité de production est une ressource stratégique pour le personnel de l'agence, car le gestionnaire de l'agence est vulnérable à cet égard. Le gestionnaire n'a pas une connaissance exacte de la capacité de production, par exemple quant au nombre de téléphones par jour qu'un employé affecté au service à la clientèle peut faire : « Ah ! mon Dieu ! Je ne pourrais pas dire exactement. À peu près une vingtaine de téléphones certain, de négociations par jour chacun sûrement³²⁸. » Pour inciter son personnel à la collaboration, le gestionnaire de l'agence souligne la présence d'une menace environnementale (Service aérien gouvernemental, Centre de recherche minérale, Tourisme Québec) ou d'une opportunité dans son contexte organisationnel (développement technologique, offre de service similaire dans le secteur privé, départs à la retraite). Le gain est conjoncturel.

Au sein de l'agence dont la trajectoire de transformation est axée sur la différenciation, le **mode de régulation dominant est résolument autonome**. Le gestionnaire n'impose pas la transformation; le système d'action n'est pas régulé en fonction d'une régulation de contrôle. La transformation ne résulte pas non plus d'une négociation délibérée entre le gestionnaire et le personnel de l'agence.

Pour comprendre l'état de la situation au sein de l'agence, il faut tenir compte du système d'action dans lequel la transformation s'insère. Le gestionnaire qui veut transformer l'unité administrative en agence est soumis à une autre contrainte d'importance au sein de l'agence, celle liée à un système d'action qui, traditionnellement, est régulé en faveur du personnel de l'agence. De manière traditionnelle, au sein de l'unité administrative, le personnel contrôle en effet une zone d'incertitude cruciale pour l'organisation, en l'occurrence, le savoir utile à la qualité du service, au développement de l'expertise de l'agence et au développement technologique. « Si tu ne fais pas de développement tu meurs...³²⁹ » Au Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, le développement technologique est d'ailleurs prôné dans des secteurs en déclin au nom de la qualité des services : « au

nom de la justice, on ne pouvait pas limiter ça³³⁰. » Entre eux, de manière traditionnelle, les services de l'agence sont aussi régulés de manière autonome. Les expertises se mesurent entre elles sur la base de leur capacité à produire de la « différence ». Les services, ou expertises, ne se font pas concurrence entre eux pour autant. Une entente tacite survient entre les professionnels responsables de différentes expertises : « si tu ne me déranges pas et ne met pas en cause mon expertise, je ne te dérange pas et ne mettrai pas en cause ta propre expertise ». La structure organisationnelle de l'agence suit d'ailleurs la spécialisation du personnel.

Le gestionnaire de l'agence accepte d'emblée de ne pas avoir le contrôle sur la tâche principale de l'agence. Le travail est « technique ». Il fait appel à des spécialistes parfois de haut niveau. Qu'il soit technique ou professionnel proprement dit, le contrôle sur le travail est exercé par ceux qui l'exécutent. Lorsque le gestionnaire intervient au sein de l'agence, c'est pour donner au personnel de l'agence l'occasion de développer une expertise particulière. Développement technologique, réorganisation, restructuration, automatisation, ces mesures sont axées sur le développement d'une plus grande spécialisation du personnel affecté aux opérations. Le gestionnaire de l'agence respecte en tout temps l'autonomie de décision du personnel. Par exemple, à travers le design des postes, les agents affectés aux opérations se voient accorder un **degré de discrétion** afin qu'ils puissent négocier avec la clientèle (Centre de perception fiscale et Centre de recouvrement) et développer leur expertise administrative.

Par conséquent, le gestionnaire subit des contraintes liées au système d'action traditionnel et à celui qui se met en branle au moment de la transformation en agence. Dans ces conditions, ne pouvant faire de gains aisément au sein de l'agence, le gestionnaire est incité à développer une stratégie offensive à l'externe. Le personnel de l'agence, lui-même, préconise la poursuite d'enjeux externes pour obtenir de nouvelles ressources et marges de manœuvres, et ainsi développer son expertise sans couper dans les services de l'agence. L'agence, comme telle, y acquiert même une

justification : elle sert à obtenir une marge de manœuvre auprès des acteurs centraux pour continuer le développement de l'expertise de l'agence. Le personnel de l'agence évite de se voir imposer des gains de productivité ou la recherche d'une marge de manœuvre pour assurer de tels développements. Le gestionnaire de l'agence différenciatrice ne priorise d'ailleurs pas les objectifs de productivité, comme le souhaitent les acteurs centraux. Il priorise l'atteinte de cibles d'efficacité (par exemple, un inventaire à diminuer). Sinon, son personnel se sent menacé et refuse de collaborer. Le justificatif invoqué par l'agence pour l'achat de nouveaux équipements, c'est par exemple la qualité du service offert, comme l'amélioration de la précision des analyses (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale et Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec). La justification managériale, comme des gains de productivité, n'est pas primordiale³³¹. En l'occurrence de gains de productivité, ces derniers sont réinvestis dans le développement de l'expertise du personnel.

Pour le personnel de l'agence, l'obtention d'une marge de manœuvre à l'externe, c'est une façon de diminuer sa dépendance par rapport au gestionnaire et à la prise de décision de gestion rendue nécessaire lorsque des « choix » doivent être faits. Le gestionnaire y trouve son compte, considérant que l'agence offre l'occasion, en théorie, d'obtenir une plus grande autonomie de gestion. Le personnel et le gestionnaire de l'agence voient donc tous deux une justification à la transformation en agence, c'est-à-dire lorsqu'elle est synonyme de plus grande autonomie de la gestion.

7.2.2.2 À l'externe, une stratégie offensive

Selon le discours de la différenciation, l'agence est une unité administrative relativement isolée qui se concentre sur la réalisation du processus de travail sous sa responsabilité. En pratique, la transformation en agence dépend cependant de la collaboration d'autrui : l'agence entretient des relations avec d'autres acteurs

concernés par sa mise en œuvre. La stratégie de l'agence, à l'externe, revêt une dimension offensive : elle vise à augmenter sa marge de manœuvre en réduisant celle d'autres acteurs situés dans son environnement (Conseil du trésor, sous-ministre, services de support administratif), en termes de responsabilités de gestion, de contrôle sur la demande et de financement.

La préoccupation première de l'agence différenciatrice, c'est d'**obtenir de l'autonomie de gestion**. Cette dernière est présentée comme nécessaire pour amorcer la transformation de la gestion, pour « trouver des moyens » de faire les choses autrement.

Ce qu'il y a derrière l'agence, ce sont les allègements qu'une agence peut aller chercher et qui vont lui faciliter la mise en application des principes de la loi [Loi sur l'administration publique] [...]; qui vont lui permettre de rendre le service plus rapidement; d'aller chercher des tarifications ou, enfin, de trouver des moyens pour faire des revenus additionnels, pour s'équiper, donner de meilleurs services, s'équiper mieux³³².

L'imputabilité, pour le gestionnaire de l'agence différenciatrice, c'est obtenir tous les moyens nécessaires pour prendre et réaliser des décisions par rapport à la manière de mener les opérations : « Rendez-nous imputable ! [...] Ça c'est réellement rendre les gens imputables, de leur donner tous les moyens³³³ ! » Or, les responsabilités de gestion sont sous le contrôle d'acteurs situés dans l'environnement externe de l'agence (Conseil du trésor, ministère des Finances, ministère ou organisme d'attache) qui ne voient pas la chose de la même manière. Aussi l'autonomie de gestion de l'agence se transforme-t-elle en **enjeu**.

Pour obtenir des allègements administratifs, rappelons-le, l'agence doit produire une justification. Elle doit démontrer que la marge de manœuvre demandée est utile pour atteindre une performance donnée. La mesure de la performance (ou de la capacité de production) s'avère par conséquent un atout. Or, le gestionnaire de l'agence différenciatrice est vulnérable à cet égard. La démonstration demeure « intuitive » (« Tu dis par hypothèse, par intuition »). Dans les rapports de l'agence avec des

acteurs externes, le gestionnaire de l'agence mise par conséquent sur la « différence ». L'agence justifie l'obtention de marges de manœuvre par ses particularités. Elle tient un discours sur ses caractéristiques propres, les conditions particulières dans lesquelles elle oeuvre, la nature spécifique de sa clientèle, de son environnement, fondamentalement incertain, bref tous les éléments qui lui permettent de se distinguer sont mis à profit : « chacun demande en fonction de son marché, sa réalité, ses concurrents [...], de la nature de ses activités, ses rapports avec la clientèle, qu'elle soit publique ou privée³³⁴. »

L'agence se dit différente d'autres unités administratives, pouvant profiter d'une demande régulée de manière centralisée, plus prévisible. L'agence fait valoir qu'elle oeuvre dans un environnement particulier où les « faits » sont difficiles à prévoir : « on rend compte, après coup, des faits³³⁵ ». La différence de l'agence, sa capacité à répondre à un tel environnement, est liée à l'expertise développée à l'interne par le personnel de l'agence. Le personnel devient ainsi la clé de la stratégie de l'agence différenciatrice. La spécialisation est l'assise de son pouvoir de différenciation.

L'agence réussit à faire des gains en termes d'autonomie de gestion à force de négocier, mais, comme on l'a vu, la logique de la différenciation rencontre celle du Conseil du trésor, plutôt axée sur l'uniformité. La stratégie de la différenciation est peu viable quant à l'obtention d'allègements administratifs particuliers. Aussi l'agence différenciatrice cultive-t-elle un **discours « antibureaucratique »** (Centre de recherche minérale, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec et Archives nationales du Québec), en opposition aux règles et procédures déterminées centralement³³⁶.

[...] tu as ta réalité donc il te faut tes outils pour vivre dans cette réalité là. Et ça, ça suppose que chaque organisme est différent ! Qu'il a sa personnalité propre, puis qu'il se donne des outils puis la marge de manœuvre qu'il lui faut pour réussir dans le milieu où il est. Puis ça, le gouvernement a bien de la misère avec ça. Il aime bien mieux avoir des règles uniformes, puis le Québec, c'est une longue tradition du mur à mur, puis ça va rester mur à mur³³⁷.

Le gestionnaire de l'agence en arrive à voir « le centre » comme un éternel adversaire : « Ces gens-là ne sont pas capables de décentraliser. [...]. [...] ils détiennent le pouvoir, ils ne veulent pas le donner³³⁸. »

L'ironie, c'est que le gestionnaire de l'agence axée sur la différenciation a intérêt à accepter le compromis et à réduire ses propres attentes quant à la possibilité d'obtenir une réelle flexibilité de gestion (lien d'emploi du personnel plus flexible), sinon, il menace les intérêts du personnel dont l'agence dépend. « [...] il n'y avait pas de transformation, d'évolution, pour l'organisation [avec le statut d'UAS]. C'est notre chance, finalement, d'avoir pu implanter l'agence étape par étape, sans que ça soit une indigestion³³⁹ [...]. » D'ailleurs, le statut d'agence créée en vertu d'une loi est parfois une cible rejetée par le gestionnaire de l'agence axée sur la différenciation (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale), d'autant plus lorsque le statut de l'agence signifie la perte du statut de fonctionnaire pour le personnel de l'agence. Il met alors en cause la ressource première de l'agence, à savoir le personnel de l'agence.

Par rapport à son organisation d'attache, l'agence différenciatrice cherche aussi à augmenter sa marge de manœuvre de gestion. Elle veut exercer un contrôle sur l'allocation des ressources réalisée de manière centralisée. Pour protéger sa marge de manœuvre budgétaire à l'interne, le gestionnaire brandit des standards en matière d'opération (« On ne peut pas couper parce qu'on est, dans des laboratoires, c'est très bien défini le travail que les gens ont à faire »). L'agence veut aussi exercer un certain contrôle sur les services de soutien à la gestion de son organisation d'attache. Sinon, elle se fait imposer des délais, une situation qui peut nuire à sa performance et donc entraver sa quête d'autonomie de gestion. « Est-ce qu'on est imputable ou on ne l'est pas ? Est-ce qu'on est agence ou on n'en est pas une ? A-t-on les moyens ou on ne les a pas ? [...] On est à la remorque du système en général qui nous retarde [...]. [...] **on veut un système pour nous autres**³⁴⁰... »

L'agence met en œuvre des tactiques (ententes de service, troc, contrôle plus ou moins étendu sur les budgets) pour diminuer les coûts afférents à la gestion des ressources pour influencer la prise de décision quant à l'ordre des priorités en la matière. Lorsqu'elle a le contrôle sur le budget du soutien à la gestion, l'agence peut embaucher des ressources à contrat et mettre les services de soutien à la gestion en concurrence avec le privé (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, Centre de perception fiscale, Régie des rentes du Québec, Centre de gestion de l'équipement roulant, Centre de signalisation et Bureau des infractions et amendes).

Le **contrôle de la demande** est le deuxième grand enjeu externe de l'agence axée sur la différenciation. C'est un problème à régler dans la mesure où le contrôle de la demande est exercé à l'externe. De manière concomitante, l'agence veut exercer un contrôle sur ses finances : c'est le principal problème que des agences cherchent à résoudre (Service aérien gouvernemental, Centre de conservation du Québec, Centre de recherche minérale, Centre de recouvrement, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec, Centre de signalisation et Archives nationales du Québec). Par exemple, en 1995, au moment de sa transformation en agence, le Service aérien gouvernemental (alors appelé les Services aériens et postaux) cumule un déficit de 3,9 millions de dollars. Outre les efforts de rationalisation sur le plan des processus administratifs et des effectifs, l'agence entend trouver de nouvelles sources de financement (revenus autonomes).

Pour exercer un certain contrôle sur la demande et son financement, l'agence s'investit dans la croissance de la demande pour ses produits et services. Diverses tactiques sont déployées – outre celles orientées vers l'obtention de marges de manœuvre financières. L'une d'elles consiste à conquérir de nouveaux marchés (« Tu peux l'élargir ta business »). Des agences privilégient ainsi la **voie entrepreneuriale** et favorisent le développement de leurs affaires : « On vise certains nouveaux

créneaux d'affaires », en l'occurrence d'« un produit déficitaire dû principalement à la baisse de la clientèle et aussi à l'évolution des besoins de la clientèle qui évoluent au cours des années³⁴¹. »

La conquête de nouveaux marchés se traduit par l'offre de services à d'autres unités administratives du ministère d'attache de l'agence, voire à d'autres ministères et organismes de la fonction publique québécoise (Service aérien gouvernemental, Centre de recouvrement, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec et Centre de signalisation) de même qu'à l'extérieur de celle-ci (Centre de conservation du Québec, Centre de recherche minérale, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec et Centre de signalisation). L'agence songe alors à une extension de sa mission pour tirer profit de son expertise développée à l'interne. L'agence dépend cependant de plusieurs choses. Elle doit bénéficier d'un « statut particulier », négocié avec le Conseil du trésor. L'amorce d'une telle tactique dépend également de marges de manœuvre, en termes d'occasionnels et de financement, pour signer un premier contrat et embaucher du personnel, avant d'avoir touché des revenus (Centre de conservation du Québec). La viabilité de l'agence dépend aussi d'une capacité à faire des gains en termes de mandats (Centre de recherche minérale et Service aérien gouvernemental et Centre de gestion de l'équipement roulant). Elle dépend de conditions propices à l'innovation et à la diversification des produits et services de l'agence (Centre de signalisation). Elle dépend de la capacité de son gestionnaire et de son personnel à délaisser une stratégie traditionnelle : « affronter [des] risques » et ne pas avoir « simplement le réflexe de toujours demander de l'argent de plus, mais le réflexe de trouver des solutions... des solutions d'affaires... d'élargir ton marché³⁴². »

L'agence « commerciale » est confrontée à d'autres contraintes. Elle dépend de la capacité de la direction de l'agence à commercialiser ses produits et services. Sinon, le projet de transformation menace la viabilité de l'agence elle-même (Centre

d'expertise en analyse environnementale du Québec). Le projet peut être repoussé aux calendes grecques (Archives nationale du Québec). Dans un tel cadre de référence, le modèle de l'agence trouve une limite à son application : « le motif principal de blocage », c'est « l'absence d'une matière ou d'un produit commercialisable³⁴³. » La réticence provient du personnel de l'agence, voire de son gestionnaire, soucieux de préserver le contrôle sur le caractère professionnel des opérations de l'agence et des produits et services qui en découlent.

Le produit des Archives nationales du Québec, ce n'est pas des barres de chocolat, ce n'est pas une matière que tu vends à l'unité, c'est une masse ou une quantité d'information que tu mets à la disposition du monde. [...] **C'est de l'immatériel.** En très grande partie, c'est de l'immatériel. Au Centre de conservation du Québec, c'est une expertise très poussée que tu recrutes en fonction de la volonté des professionnels, de pousser à fond, de viser l'excellence, et non pas de faire des restaurations payantes. Parce que l'État attend ça de ces professionnels, qu'ils poussent à fond, qu'ils fassent la meilleure restauration possible, parce que les clients pour lesquels ils travaillent, c'est des clients qui investissent pour le très long terme³⁴⁴.

Le gestionnaire de l'agence est pris entre l'arbre et l'écorce. Il doit composer avec le désir d'émancipation du personnel de l'agence (qui veut développer son expertise et obtenir une plus grande marge de manoeuvre) et avec le désir des acteurs externes de mieux contrôler l'agence et ses résultats (en standardisant les opérations de l'agence et en exigeant une performance mesurée). Le gestionnaire de l'agence axée sur la différenciation ne peut pas faire de gains aisément, ni par rapport à l'information sur la capacité de production que détient le personnel de l'agence, ni par rapport aux moyens que les acteurs centraux sont prêts à consentir. La dynamique qui en résulte entre les acteurs est assurément marqué par la rigidité. Chacun défend ses intérêts au détriment d'une véritable relation d'échange.

Pour qu'il y ait une trajectoire de la différenciation – et pas simplement des acteurs se disputant des enjeux –, il faut toutefois que le compromis soit à l'avantage de la différenciation. Tous les acteurs doivent croire minimalement à la vertu d'une telle

stratégie organisationnelle. Sinon, il n'y aurait pas d'agence axée sur la différenciation. Le gestionnaire joue un rôle important dans la négociation d'un tel compromis. Il est dans une position de « relais », ou de médiateur potentiel. Le gestionnaire contrôle une zone d'incertitude cruciale, à savoir la relation entre l'agence et son environnement. Comme nous le verrons ci-après, certains en viennent à faire des gains par rapport au personnel de l'agence, voire à favoriser une dynamique sociale plus fluide, associant par convention des acteurs externes à l'agence.

7.2.3 Une association par convention avec des acteurs externes

Dans ses rapports avec des acteurs externes, l'agence axée sur la différenciation cherche par exemple à mieux connaître ce qui préoccupe sa clientèle, ses priorités, « pour enligner [l']organisation sur ce qui est important ». L'agence s'ouvre à l'influence d'autrui, car elle y voit un intérêt stratégique (« Cette pression qui nous vient de la clientèle, qui est une saine pression, nous amène à regarder ce qui se fait ailleurs, à bien se mesurer, à bien savoir où est-ce qu'on s'en va³⁴⁵ »). Dans de telles conditions, les blocages sont moins longs et apparents. La dynamique sociale entre l'agence et les acteurs externes devient plus fluide, plus continue.

Lorsque l'agence emprunte la voie entrepreneuriale et vend ses services pour palier à un manque de financement ou de ressources en provenance de son organisation d'attache, l'extension de la mission se fait par étapes. Elle se fait d'abord à l'intérieur de son organisation d'attache et s'étend ensuite à d'autres clientèles. L'agence compte désormais non seulement sur l'expertise développée à l'interne, mais aussi sur **des alliés** parmi des acteurs centraux (syndicat, Conseil du trésor). Elle transforme en ressource ce qui était perçu comme une contrainte.

[...] la limite est presque atteinte, donc si on veut continuer à se développer il faut qu'on aille vendre nos services. Alors on va aller les vendre nos services. Je pense qu'on est bon, on a du bon personnel, on a une technologie à la fine pointe, alors on commence à offrir nos services à nos organismes, puis à d'autres ministères en leur disant : « Confiez-nous le recouvrement et payez nous à la commission. »³⁴⁶

Pour se faire des alliés, l'agence développe sa capacité de gestion stratégique. Elle associe de manière positive des acteurs centraux à ses activités. Ces derniers font par exemple partie d'un « comité de suivi ». L'agence et les autres acteurs concernés apprennent à **parler le même langage**, celui des « affaires ». Ils participent au développement des intérêts de l'agence, tout en satisfaisant leurs propres préoccupations.

[...] les Finances, ils suivent mes affaires et le Trésor suit mes affaires. Je peux arriver en disant à deux mois d'avance : « Regardez, je perçois une problématique qui s'en vient. Qu'est-ce qu'on fait ? » [...]. Une crédibilité s'est créée et ils voient très bien la *business*, d'où elle est partie et où elle s'en va. Quand tu arrives avec un problème particulier, ils t'aident à le régler³⁴⁷.

La gestion par résultats acquiert une indéniable dimension stratégique. Elle permet à l'agence d'influencer d'autres acteurs sensibles au langage des chiffres. « Il n'y a pas vraiment d'obstacles. Il faut que tu le présentes ton dossier, il faut que tu le montes. Il faut que tu sois capable de dire ce que ça va rapporter. Combien tu vas mettre de monde dessus. À quel endroit. »

L'agence participe à l'établissement d'une **convention** entre elle et des acteurs externes (Centre de perception fiscale, Tourisme Québec, Centre de recouvrement, Régie des rentes du Québec). Les acteurs en viennent à s'entendre sur la nature des « dossiers » qui doivent circuler entre eux. Ils conviennent également de la valeur des choses qu'ils doivent échanger (par exemple, des ressources estimées suffisantes contre des résultats jugés satisfaisants). Ils « signent » des ententes (ou conventions de performance et d'imputabilité). La régulation contractuelle devient viable.

Le cas échéant, la régulation entre les acteurs concernés est conjointe. Elle associe une régulation autonome (exercée au sein de l'agence) à une régulation de contrôle (exercée par des acteurs centraux). Un maillon est ainsi créé dans le mouvement des agences, associant par convention des acteurs dont les intérêts sont divergents. Le gestionnaire de l'agence y joue un rôle stratégique important. Il se dégage une marge de manœuvre au sein de l'agence en faisant des gains par rapport à son personnel.

7.2.4 Le paradoxe de la différenciation

La trajectoire « naturelle » de l'agence exécutive est une simplification graduelle des opérations. Visant un contrôle sur les résultats, l'agence doit se spécialiser, se différencier, se concentrer sur une tâche opérationnelle, favoriser un travail simple et routinier, pouvant être divisé et ramené à sa plus simple expression, afin de pouvoir faire l'objet d'une standardisation. En ce sens, la différenciation est utile à la comparaison des résultats de l'agence dans le temps et avec ceux d'autres unités administratives. Elle rend possible la régulation du comportement de l'agence. La différenciation est d'ailleurs soutenue d'emblée par les acteurs centraux.

Pour le gestionnaire et le personnel de l'agence, la spécialisation, et par conséquent la différenciation, est toutefois synonyme d'expertise et non de simplification des opérations – comme le préconisent les acteurs centraux. La spécialisation est l'assise de la marge de manœuvre que se dégage l'agence axée sur la différenciation. Sinon, en simplifiant les opérations, l'agence met en jeu le contrôle que son personnel exerce sur le savoir-faire, l'incertitude cruciale que l'agence contrôle et qui lui permet de se distinguer au sein de son organisation d'attache.

Or, la spécialisation, au sens de développement d'une expertise, est un **couteau à deux tranchants**. L'agence se spécialise pour conserver le contrôle à l'interne et augmenter son autonomie. En devenant sur-spécialisée, l'agence incite cependant les organismes centraux (contrôleur) à limiter les possibilités d'autonomie de gestion. L'expertise est en effet utile pour freiner toute vélocité de contrôle externe sur l'agence. Plus le travail devient spécialisé, moins il est comparable; les résultats du travail ne peuvent être jugés que par ceux qui le font (régulation autonome). C'est une contrainte pour ceux qui veulent le réguler de l'extérieur. Du point de vue de ces derniers, l'agence qui tend à se spécialiser entretient le problème de l'agent bénéficiant d'une asymétrie de l'information – elle contrôle le savoir ou le savoir-faire. Cela conduit les acteurs externes à préconiser l'établissement de standards, pour réduire la complexité du travail à réaliser au sein de l'agence – une mesure défendue

par le Vérificateur général du Québec. C'est ainsi que se met en place un **cercle vicieux** articulant des stratégies diamétralement opposées et se renforçant mutuellement : la persistance de la volonté autonomiste chez l'un participe au renforcement de la volonté de contrôle externe de l'autre et vice et versa.

La différenciation est une trajectoire d'agence dont fait la promotion le Secrétariat à la réforme administrative pour concrétiser la construction d'une véritable organisation dans le secteur public, c'est-à-dire dont on peut mesurer les résultats. Lorsque l'agence est bien circonscrite, ou différenciée, on peut mieux isoler et saisir les résultats qui lui sont propres – et qui ne relèvent pas d'autres unités administratives ou « contingences ». Axée sur la différenciation, l'agence rencontre cependant des limites. Elle voit graduellement diminuer son volume d'affaires : « notre ligne d'affaires est pas mal finie³⁴⁸ » (Centre de perception fiscale, Centre de recherche minérale, Centre de recouvrement). Le Centre de recherche minérale voit par exemple diminuer son réservoir de connaissances :

à terme le Centre était condamné. L'UAS, c'est bien beau, tu avais un beau tableau de rendement, puis de performance, puis des critères de performance; je vais rencontrer mon budget, je vais augmenter mes revenus l'an prochain, mais la mission même, la raison d'être du Centre, son rôle dans la société, on ne pouvait pas en discuter³⁴⁹.

Des acteurs centraux font la promotion d'« alliances » auprès des agences axées sur la différenciation, condamnées en raison des objectifs spécifiques qu'elles poursuivent, notamment l'efficacité.

Ces gens là [gestionnaires d'agences], un moment donné, vont atteindre un seuil où ils auraient beau vouloir faire des efforts, la productivité, ils ne pourront plus l'augmenter beaucoup. La seule façon de l'augmenter, ça va être de faire des alliances entre eux, puis éventuellement de se regrouper. Mais quand tu fais ça, il faut que tu acceptes par exemple que ça ne relèvera plus juste du ministère de la Justice, ou juste du ministère du Revenu. Il va falloir que ça soit plus large comme concept³⁵⁰.

Le **regroupement** permet en effet de poursuivre des gains de productivité (économies d'échelle), tout en sauvegardant les intérêts du personnel de l'agence. Sur le terrain, le regroupement n'est pas valorisé d'emblée. Pour des gestionnaires d'agences cherchant à se différencier, c'est la fin d'une époque : « Ça servait à quoi d'être une agence d'abord si... Je pense que c'est ça qui a probablement ralenti le développement³⁵¹. » Dans le cas du Centre de recherche minérale, la privatisation permet à l'agence de revoir sa mission de manière plus autonome (bifurcation).

Certains gestionnaires reconnaissent l'intérêt du regroupement – et la propriété publique de l'agence. Par le regroupement, ils veulent assurer une croissance de leur volume d'activité tout en évitant de soulever des enjeux face au personnel de l'agence, sa ressource clé. Le Centre de perception fiscale cherche, par exemple, à regrouper d'autres agences faisant du recouvrement de créances (Centre de recouvrement, Aide financière aux études et le Bureau des infractions et amendes), prétextant la nature similaire de leurs opérations – de manière cohérente avec la stratégie de la différenciation (spécialisation). Des **enjeux** sont cependant soulevés entre l'agence qui amorce le regroupement et celle qui en fait l'objet. Un système d'action autonome émerge et bloque le regroupement. Pour se donner une marge de manœuvre, l'agence ciblée invoque sa différence, le caractère unique de son expertise, de sa clientèle, de ses opérations, des conditions dans lesquelles ses opérations se déroulent : « On est dans un ministère social, c'est différent du ministère du Revenu. On n'a pas les mêmes clients du tout³⁵². » Les acteurs centraux (dont le Conseil du trésor) sont aussi mobilisés dans un tel jeu (« Nos alliés au Trésor n'étaient pas toujours les mêmes. Il fallait recommencer notre histoire, notre vente »). La dynamique entre les acteurs n'est pas fluide : « ç'a été des négociations ardues ».

Avec la *réingénierie de l'État* (2003), le gouvernement se montre favorable à la rationalisation, aux économies d'échelles et aux expériences de partenariat. Toute entente partenariale entre des agences demeure cependant difficile (Commission

administrative des régimes de retraite et d'assurances et Régie des rentes du Québec).

« Ils sont très jaloux de leur autonomie³⁵³. »

On a essayé et on essaie toujours de partager. Ce qui se fait c'est du partage d'expertise, c'est intéressant mais ce n'est pas menaçant. Quand on commence à parler de partage d'infrastructure ou d'équipements, là c'est autre chose, parce qu'on entre dans un autre grade du partage ou du partenariat. [...]. On a eu une réunion, deux réunions, trois réunions, etc., pour se rendre compte qu'en fait ce que nous on a développé, ça n'embarquait pas dans notre puzzle³⁵⁴.

Cela dit, la différenciation n'est plus la seule manière de soutenir l'efficacité organisationnelle dans le mouvement des agences. L'intégration en est une autre. Des gestionnaires y voient une occasion à saisir pour se distinguer au sein du mouvement des agences. Ils engagent l'agence sous leur responsabilité dans la voie de l'intégration. C'est vers la construction de telles agences que nous nous tournons à présent.

7.3 La trajectoire de l'intégration (II)

L'agence axée sur l'intégration se distingue de l'agence axée sur la différenciation. Au lieu de se concentrer sur la gestion d'un seul processus, l'agence intégratrice cherche à en intégrer plusieurs. Elle vise à établir une cohérence entre les activités d'une même organisation. Du point de vue de la gestion des opérations, la cible visée par la trajectoire de l'intégration est assurément plus complexe.

Pour les acteurs centraux (Secrétariat à la réforme administrative, Conseil du trésor, gouvernement), l'agence n'est pas réduite à la transformation d'une seule activité ou d'un seul processus. Elle peut intégrer plusieurs activités et processus. Le Secrétariat à la réforme administrative définit, d'ailleurs, en 1996, l'agence comme un secteur d'activités. La trajectoire de l'intégration laisse des traces manifestes dans le sillage d'UAS (Centre de gestion de l'équipement roulant, Géologie Québec, Emploi Québec et Forêt Québec). Le Centre de gestion de l'équipement roulant est par exemple créé en 1997 pour « regrouper toutes les activités relatives à la gestion du

parc de matériel roulant³⁵⁵. » Les agences bifurquant vers la stratégie de l'intégration sont manifestement proactives dans le mouvement des agences. L'expérience d'agences « pionnières » a pu avoir un impact sur la prise de décision des acteurs centraux en ce qui concerne la réforme et la définition de ce que doit être une agence. Certains y voient l'avènement d'un nouveau « paradigme »³⁵⁶. Penser en termes d'intégration, c'est assurément un point de vue organisationnel fondamentalement différent de celui qui guide la trajectoire de la différenciation (ou division organisationnelle).

Suivant l'implantation de la Loi sur l'administration publique (mai 2000), la trajectoire de l'intégration est reconnue par les acteurs centraux. La préférence pour le regroupement se maintient du côté des agences (Régie du cinéma, Centre d'expertise hydrique, Bureau des infractions et amendes, Centre québécois d'inspection des aliments et de la santé animale, Régie du logement et Revenu Québec). Avec le plan de modernisation 2004-2007, le gouvernement consolide la tendance à l'intégration. L'agence créée en vertu d'une loi devient le véhicule pour centraliser/regrouper des activités auparavant « dispersées » (Agence des PPP du Québec, Services Québec, Centre de services partagés du Québec et Centre d'analyse environnementale).

L'intégration prend en fait plusieurs formes : l'intégration d'activités connexes d'un même secteur d'opération (Centre d'expertise hydrique); l'intégration d'activités interdépendantes à l'intérieur d'un même processus (Géologie Québec); l'intégration de corps d'emploi et d'accréditation syndicales (Contrôle routier Québec); l'intégration d'activités opérationnelles et professionnelles d'un même secteur (Forêt Québec et Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale); l'intégration d'activités à caractère stratégique et opérationnel (Tourisme Québec); l'intégration d'activités relevant de différentes directions régionales d'un même ministère (Centre de gestion de l'équipement roulant, Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale et Revenu Québec); l'intégration d'activités auparavant décentralisées au sein de plusieurs ministères et organismes (Agence des

PPP du Québec); l'intégration d'une société d'État (Emploi-Québec). Au fil de sa trajectoire, l'agence vise à intégrer toutes les activités associées à la gestion des opérations, incluant des activités de planification stratégique. La transformation d'un ministère en agence (Revenu Québec) devient emblématique d'une telle tendance – une fois les activités politiques séparées des activités opérationnelles.

L'intégration constitue un virage stratégique par rapport à la différenciation. Elle vise l'intégration de l'agence à l'ensemble dans lequel son mandat s'inscrit; elle n'accorde plus la primauté à la différenciation au sein de son organisation d'attache. Le gestionnaire de l'agence intégratrice fait des gains aux dépens du personnel en misant sur une association managériale, comme nous le verrons ci-après.

7.3.1 Le discours de l'intégration

La problématique de départ de l'agence intégratrice ne diffère pas de celle de l'agence différenciatrice. Elle représente un tiers secteur au sein d'un ministère ou organisme (Centre de gestion de l'équipement roulant, Forêt Québec, Régie du cinéma, Bureau des infractions et amendes et Centre québécois d'inspection des aliments et de la santé animale). La transformation en agence a pour but de lui dégager une marge de manœuvre à l'intérieur de la dynamique ministérielle. L'agence entend cependant régler le problème autrement que par la maîtrise d'une seule activité – à l'origine de la trajectoire de la différenciation. Le gestionnaire de l'agence propose de **constituer un nouvel ensemble organisationnel** dans lequel les activités sont valorisées.

Au lieu d'être le dernier en bout de ligne, parce que tu es noyé dans une série d'opérations, et l'opération mécanique, et de loin, ce n'est pas la plus importante. Là, tu rentres dans une autre famille où la seule raison d'être, c'est la partie gestion d'équipements mécaniques ou d'opérations mécaniques³⁵⁷.

Lorsque le gestionnaire de l'agence préconise le principe organisationnel de l'intégration, il saisit le problème de l'agence dans sa globalité (« c'est comme une chaîne, ça [...] on s'est dit : Bien, peut-être qu'il y a moyen d'avoir une meilleure

rationalité de ça, une meilleure gestion de cet ensemble-là »). Le gestionnaire recommande l'intégration de plusieurs activités afin de réaliser une « gestion globale ».

Le ministère de l'Environnement du Québec vient de changer de stratégie dans le dossier de l'eau en s'équipant d'une nouvelle « unité autonome de service » consacrée à la gestion globale des ressources hydriques, afin de se préparer à assumer les nouveaux mandats qu'on pourrait lui confier à la suite des audiences en cours sur la future politique de l'eau³⁵⁸. (Francoeur, 1999, p.A2)

Le gestionnaire de l'agence intégratrice produit un **énoncé** : une agence axée sur l'intégration favorise une meilleure gestion des opérations, une gestion plus rationnelle. C'est une tendance émergente en matière d'organisation.

Vous savez que plusieurs organisations, que soit dans le secteur public ou privé, aux États-Unis, que ce soit dans des États américains, que ce soit Bell téléphone, Hydro-Québec, s'en vont vers ça. On va vers une gestion de flotte, il faut faire une gestion de la flotte, de l'ensemble qu'on a. Et donc, c'est ce concept d'une gestion un peu mieux intégrée, parce que jusqu'à maintenant tout se gère sur le territoire, puis c'était variable selon les régions ou les zones³⁵⁹.

Le discours de l'intégration se définit en **opposition à celui de la différenciation**. Le gestionnaire de l'agence voit dans la différenciation une trajectoire incertaine.

[...] les différentes unités administratives qui contribuent à livrer cette mission-là, il y en a plusieurs, puis les contributions sont variées, mais elles ont toutes une mission commune. » Puis, on s'est dit : « On ne peut pas les scinder toutes en agences distinctes ! » [...] chaque direction régionale aurait pu être une agence à la limite. Mais à un moment donné on n'y gagnait pas³⁶⁰ [...].

Pour être viable, une agence doit développer sa capacité d'intégrer plusieurs activités d'un même secteur : « il faut qu'on s'enlign à la même place, sinon on va être désorganisé. »

Guidé par le principe de l'intégration, le gestionnaire de l'agence entend créer une **meilleure organisation** que l'agence se concentrant sur un seul processus. Il traduit le gain en termes d'identité d'entreprise (ou de mobilisation du personnel) et de gestion de la performance (plus de précision et moins d'erreurs, un plus grand

contrôle sur l'agence). Le gestionnaire évalue qu'il pourra prendre de meilleures décisions de gestion en favorisant l'intégration d'activités connexes. L'imputabilité serait alors moins problématique.

Le principe de l'intégration est présenté comme le gage d'une plus grande efficacité organisationnelle, favorisant par exemple le regroupement d'unités administratives dispersées sur le territoire : « Revenu Québec sera organisée en respectant deux lignes de services – soit la clientèle des particuliers et la clientèle des entreprises. Cette reconfiguration des services éliminera les duplications actuelles et favorisera une meilleure efficacité de l'organisation » (Conseil du trésor, 2004, p.55). L'intégration permet de déployer une « stratégie globale sectorielle qui valorise [...] l'expertise développée en région, pour en faire profiter l'ensemble de l'organisation³⁶¹ ». L'agence intégratrice entend également améliorer la communication entre des unités administratives, en faisant appel aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. « [...] on a développé depuis trop longtemps au gouvernement du Québec une culture de silo. Une culture fermée, chacun dans son milieu donné³⁶² [...] ». »

Le problème organisationnel à résoudre est aussi traduit dans les termes de la micro-économie (« L'éparpillement actuel n'est pas optimal »). L'intégration permet d'anticiper des « économies d'échelle ». Elle a pour but d'allouer les ressources (personnel, crédits) de manière plus efficiente au quotidien, c'est-à-dire de les affecter là où les besoins sont importants. Le gestionnaire de l'agence intégratrice estime être en mesure de dégager une marge de manœuvre de gestion par le regroupement des « forces ». La création de l'agence vise également à **pallier à un problème de rareté** des ressources (budget, personnel, équipement), par exemple, dans le cas du Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale : « Ce n'est pas facile de trouver des vétérinaires ou des pathologistes ou des microbiologistes, il y a vraiment une pénurie de personnel là. Donc, on avait comme besoin de regrouper ces forces-là, puis de mieux intégrer tout le travail qui se fait en santé animale [...] ³⁶³. »

L'intégration devient une réponse stratégique à un problème soulevé par l'agence différenciatrice. Priorisant l'efficacité et non les gains de productivité, l'agence différenciatrice voit diminuer son volume de travail, mais elle demeure aux prises avec du personnel en surnombre. L'agence axée sur l'intégration se donne pour but de régler un tel problème. Elle priorise les gains de productivité et mise sur l'intégration pour les réaliser (par exemple, regrouper puis rationaliser des unités administratives ayant une mission similaire). L'intégration ne se fait cependant pas de manière automatique. Elle sous-tend un système d'action dont il nous faut maintenant rendre compte.

7.3.2 Le système d'action de l'intégration

Le système d'action que sous-tend la trajectoire de l'intégration mène à un compromis en faveur des intérêts managériaux : une **régulation de contrôle est instaurée** au sein de l'agence axée sur l'intégration. Le gestionnaire intégrateur y développe en effet une capacité de gestion des opérations et fait des gains par rapport au personnel. La stratégie du gestionnaire au sein de l'agence s'alimente de gains faits à l'externe (obtention de marges de manœuvre, contrôle de la demande, financement). L'atteinte des objectifs managériaux n'est pas sans soulever d'enjeux, comme nous le verrons ci-après.

7.3.2.1 Un objectif managérial

Le gestionnaire intégrateur entend réduire la marge de manœuvre du personnel de l'agence en intégrant plusieurs activités ou unités administratives d'un même secteur d'activités. Pour faire des gains, le gestionnaire de l'agence fait appel à des mesures inspirées par la gestion dans le secteur privé (réflexion sur la mission, révision des processus, changement structurel, identité d'entreprise, changement de culture, automatisation). Le travail sur la mission s'avère par exemple stratégique, comme le souligne un gestionnaire d'agence : « la mission rallie tout ce monde-là. » Le travail sur la mission de l'agence est une tactique pour développer une identité d'entreprise

auprès d'unités administratives ayant traditionnellement des identités particulières au sein d'un même secteur d'activités. Les mesures de gestion mises en œuvre visent à réguler les comportements et les opérations au sein de l'agence dans le sens des intérêts managériaux (voir Tableau 15, p.335).

En opérant un changement culturel, le gestionnaire entend par exemple **réguler les façons de faire et de penser** du personnel de l'agence pour que celui-ci développe une préoccupation pour l'optimisation des processus (« culture d'être toujours à l'affût »). Le gestionnaire compte également diminuer les occasions d'incertitude et de controverse, en procédant à un changement structurel au sein de l'agence : « quand une structure permet qu'un dossier tombe entre deux chaises, c'est une organisation qui est malade³⁶⁴. » Le gestionnaire veut **contrôler les interactions** entre les unités et diminuer les occasions de conflits entre des activités interdépendantes au sein de l'agence. Dans le même esprit de contrôle managérial, le gestionnaire a recours à l'automatisation de processus. Idéalement, le gestionnaire engage l'agence sur une trajectoire d'intégration dont les étapes mènent à la transformation graduelle des activités en processus pleinement opérationnels, standardisés, rationalisés, automatisés et intégrés, en somme, à la création d'un système opérationnel complètement intégré. Le parti pris pour une régulation de contrôle est nettement affiché dans l'agence intégratrice.

Le contrôle managérial repose toutefois sur le développement d'une capacité d'organiser et de coordonner plusieurs activités ou unités administratives « qui font des tâches extrêmement différentes les unes des autres, mais qui sont complémentaires » : « il faut que ça s'intègre quelque part ça, puis il faut que ça se coordonne puis il faut qu'on ajuste nos violons ensemble³⁶⁵ ». Or, la transformation en agence n'opère pas dans un vacuum; l'intégration comporte une dimension rhétorique (« il faut que ça se coordonne »). Le but managérial ne peut faire fi des préoccupations du personnel de l'agence et d'autres acteurs concernés qui ne

partagent pas le même désir managérial de coordination. Autrement dit, le but que poursuit le gestionnaire soulève des **enjeux**.

Tableau 15. Des mesures de gestion participant à la régulation de contrôle des processus opérationnels au sein d'agences intégratrices

Agence	Citation
Géologie Québec	Un des problèmes qu'on avait, c'est que nos processus étaient comme charcutés. C'est-à-dire que tu avais un petit bout et l'équipe faisait un petit bout et il n'y avait pas de relation entre les différents segments. De sorte que si ça bloque dans le premier segment bien là ça met un impact sur le deuxième et le troisième. C'était tellement indépendant. Chaque segment était une unité. C'est là qu'on a dit que ça ne marche pas. Donc il fallait trouver une autre façon de faire et qu'il y ait une personne qui soit responsable de suivre le projet tout au long des différentes étapes ³⁶⁶ .
	Si le géologue qui a fait le travail de terrain il est en retard dans ses affaires, après ça dans la chaîne, tu as des gens, les graphistes, les éditeurs, les gens qui font les rapports, et là ça décale tout. Tout est décalé et il n'y a plus rien qui marche. Alors que maintenant on est capable de contrôler nos délais . Donc on sait quand vont rentrer les rapports et à ce moment-là on est capable de planifier le travail des graphistes et on est capable de planifier le travail des éditeurs et là nos rapports sortent à temps. Là le client les a dans les délais ³⁶⁷ .
Centre d'expertise hydrique	La culture d'être toujours à l'affût de savoir que ce que l'on fait c'est la meilleure façon, c'est la façon optimale de le faire. Ça demande une attention particulière de la direction, puis du personnel d'encadrement, puis ça demande aussi une attention particulière de la part des employés. De s'inculquer cette préoccupation, de la meilleure connaissance, puis de la meilleure façon de réaliser un produit ou service ³⁶⁸ .
Bureau des infractions et amendes	C'est un système informatique qui est destiné à répondre à nos besoins, remplacer les deux systèmes actuels, c'est-à-dire l'ensemble du traitement des infractions et de la perception des amendes. Disons que c'est un système moderne, extrêmement complexe et performant qui peut nous permettre de fonctionner dans un environnement totalement électronique, sécurisé ³⁶⁹ .

7.3.2.2 Au sein de l'agence, une stratégie offensive

Pour déployer sa stratégie, le gestionnaire dépend d'autres acteurs dont les objectifs peuvent différer des siens. Le personnel de l'agence, notamment, demeure soucieux de la qualité du service au détriment de gains de productivité ou d'une diminution du délai de livraison des services, souhaités par le gestionnaire. Le personnel a d'autres préoccupations que le critère du rendement. Aussi une démarche d'optimisation des processus administratifs rencontre-t-elle des « obstacles ». Le personnel responsable des opérations y perçoit une tentative de contrôle managérial. Pour freiner cette volonté, le personnel joue sur une vulnérabilité du gestionnaire, son manque de connaissance du travail à réaliser.

[...] le plus grand obstacle, c'est que le gestionnaire n'ait pas la connaissance de toutes les étapes de réalisation de processus d'un bien. [...] il ne faut pas que le gestionnaire laisse à l'employé la seule responsabilité du processus de réalisation du bien. Il faut que le gestionnaire se questionne, s'interroge lui-même, s'implique dans le processus de réalisation. [...]. Puis, c'est ce qui est difficile à changer dans l'organisation³⁷⁰.

Comme le gestionnaire de l'agence différenciatrice, celui de l'agence intégratrice doit tenir compte du pouvoir que possède le personnel de l'agence. Il dépend d'un personnel qui maîtrise le savoir ou le savoir-faire nécessaire à des opérations cruciales pour l'organisation. Le gestionnaire intégrateur dépend même de plusieurs spécialistes qu'il cherche à « coordonner ». Les aléas en termes d'information ne sont pas réduits, ils sont multipliés. L'intégration alimente le problème d'asymétrie de l'information au profit du personnel de l'agence.

Tout comme dans le cas du gestionnaire différenciateur, le gestionnaire intégrateur mise sur la mesure des résultats, une approche quantitative, inspirée par l'approche économique. Il participe à la construction de faits mesurables. Le suivi de la performance par le biais d'une « courbe » de coût dépend cependant du personnel qui contrôle l'information nécessaire au calcul de la capacité de production de l'agence. À l'interne, l'information demeure un enjeu entre les acteurs de l'agence intégratrice.

[Le problème, c'est] de déterminer exactement où on met le point optimum [...]. [...] en étant une organisation plus jeune, [...] on n'a pas toutes les données pour entrer dans les modèles, pour arriver à fixer de façon, je dirais, tranchante le point exact. C'est pour ça qu'on est encore en cheminement³⁷¹.

Le gestionnaire de l'agence ne peut faire fi des relations avec les acteurs concernés. Ces derniers forcent le **compromis**. Le gestionnaire doit accepter que la « conversion » à la gestion par résultats se fasse « tranquillement, étape par étape ».

Tu ne peux pas du jour au lendemain prendre une gestion traditionnelle, puis dire : « Demain, tu es en gestion par résultats. » [...]

C'est un changement, puis il y a toujours des phénomènes de résistance au changement, puis des fois on fait un changement, puis on améliore des choses, puis on en détériore d'autres, ça dépend³⁷² !

L'intégration d'unités administratives par le biais d'une mission commune demeure un « défi ». Des « directeurs » se sentent moins proches de « dossiers hautement politisés » et ont l'impression de perdre de l'influence sur les décisions les concernant. Des unités administratives résistent à l'intégration. Adoptant une stratégie de repli, elles évitent la relation que le gestionnaire tente d'instaurer entre elles. Des « silos » se maintiennent ou se reconstituent entre les services visés par l'intégration. Au Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale, par exemple, « il s'est créé comme un mur entre la santé animale puis l'inspection. » L'intégration y apparaît comme un compromis : « il y a un plus puis un moins. [...]. Mais ça, c'est organisationnel. »

L'intégration d'unités administratives touchées par un regroupement ou une centralisation d'activités auparavant dispersées soulève des enjeux (« Dans toute l'implantation, régionale ou territoriale, c'est clair qu'il y avait des pertes de pouvoir. Globalement, il y en a qui ne l'ont pas encore digérer 5 ans après »). La transformation nécessite des ressources et une **gestion « stratégique » du changement**, car le changement touche à la culture organisationnelle.

Et ça, c'est un problème au niveau de l'atteinte de la performance, de mobiliser tout le monde, c'est loin d'être facile. Moi c'est ma troisième année en agence, puis il me reste encore beaucoup de pas à faire [...], ça s'améliore, mais c'est un changement de culture. Et un changement de culture c'est long à faire. C'est très long à faire³⁷³.

Ramenant le problème à une question « organisationnelle » ou de « gestion du changement », le gestionnaire ne conçoit pas le problème sous l'angle d'une action organisée ou d'un système d'action auquel il participe. Il s'en remet à la valeur d'une stratégie organisationnelle, l'intégration. Le geste n'est pas neutre pour autant. Le gestionnaire veut réduire la marge de manœuvre d'autres acteurs au sein de l'agence en construction; il agit de manière stratégique et offensive. Par exemple, devant la rareté des ressources, l'agence intégratrice ne peut pas contenter tout le monde, « il faut faire des choix ». La rareté justifie la « coordination » : « le problème c'est la rareté des ressources versus les nombreux mandats qu'on doit assumer. Alors, manque de ressources, il faut faire des choix³⁷⁴. »

Le gestionnaire de l'agence dépend du personnel pour résoudre le problème de l'agence intégratrice, mais réciproquement le personnel de l'agence dépend du gestionnaire qui a le contrôle sur la décision de gestion. Le gestionnaire bénéficie de cette vulnérabilité du personnel. Or, le gestionnaire ne peut faire de gains aisément à l'interne. Pour déployer sa stratégie, il est incité à se tourner vers des acteurs à l'externe.

7.3.2.3 À l'externe, une stratégie défensive

Le gestionnaire de l'agence intégratrice reconnaît d'entrée de jeu l'intérêt de la responsabilisation par rapport à des résultats. Son discours est en accord avec celui d'acteurs centraux, comme le Conseil du trésor (« trouver les moyens au sein de l'agence »). Le Bureau des infractions et amendes soumit, par exemple, au Conseil du trésor un « plan d'affaire », finançant l'agence par le biais des gains de productivité issus de sa transformation. Le Conseil du trésor s'associe au risque et consentit le financement nécessaire au démarrage de l'« entreprise ».

En relation avec des acteurs externes, le gestionnaire de l'agence intégratrice a tendance à adopter une stratégie défensive. Il ne tente pas de faire des gains par rapport à autrui, il protège plutôt sa marge de manœuvre. L'autonomie de gestion y est d'ailleurs une question relative : « le fait de créer une agence nous permettait d'abord de consolider notre raison d'être [...]. La marge de manœuvre, c'était de la petite bière³⁷⁵ ».

Le gestionnaire subit tout de même des pressions de son personnel, l'incitant à entreprendre une démarche pour obtenir des allègements administratifs. Cherchant à éviter l'affrontement, le gestionnaire de l'agence ne s'investit pas outre mesure dans le processus auprès du Conseil du trésor; il préfère gérer une UAS en « migration » et il adopte volontiers une stratégie de repli. Le gestionnaire intégrateur emprunte au gestionnaire différenciateur un **discours « antibureaucratique »** (« On dirait qu'on n'a pas évolué depuis 15-20 ans au niveau des approches du Trésor, puis ils sont toujours campés sur leur côté directive, puis norme »). Le gestionnaire de l'agence intégratrice n'agit pas pour autant de manière offensive dans sa relation avec le « centre ». Il ramène l'enjeu au niveau du personnel de l'agence : « les gens à l'interne ont tendance à se révolter et à dire : « écoute, comment veux-tu qu'on opère puis qu'on soit efficace si on a tout le temps des bâtons dans les roues³⁷⁶ ? » ». Pris entre le marteau et l'enclume, le gestionnaire se fait graduellement imposer un compromis insatisfaisant, autant à l'externe (Conseil du trésor) qu'à l'interne (personnel de l'agence). Ne pouvant obtenir une marge de manœuvre de gestion, il a de la difficulté à intéresser le personnel, d'autant plus lorsque ce dernier est sollicité par des organisations « concurrentes » (Centre de gestion de l'équipement roulant, Centre québécois d'inspection des aliments et de la santé animale et Revenu Québec).

On a énormément de difficulté à aller chercher des bonnes personnes qui vont rester. La personne qui rentre chez nous, qui est jeune, elle se fait offrir une job par Bell, ou par Hydro-Québec. À 6 dollars de différence de l'heure, tu changes de job. C'est des choses comme ça qui sont difficiles dans le contexte où on dit qu'on va te mettre en situation compétitive, en concurrence, puis te comparer³⁷⁷.

Des agences intégratrices ont la possibilité de facturer pour leurs services (Centre de gestion de l'équipement roulant, Géologie Québec, Centre de signalisation et Centre d'expertise hydrique). En commercialisant leurs activités, elles peuvent faire des gains par rapport au **contrôle de la demande**. En théorie, elles augmentent ainsi leur marge de manœuvre sans dépendre d'acteurs centraux pour se financer. Or, pour engager l'agence sur la voie « commerciale », un changement de culture important est attendu du personnel et « c'est toujours assez complexe à réaliser³⁷⁸ ». Par conséquent, en pratique, l'agence intégratrice ne contrôle pas aisément la demande pour ses services.

En raison des enjeux soulevés auprès des acteurs externes, le gestionnaire de l'agence doit accepter de compromettre la transformation. Il doit envisager le processus d'intégration **dans le temps** : « le premier plan d'action d'implantation a été fait sur trois ans afin de prendre possession de quelque 5 000 véhicules qui relevaient du ministère et des 54 ateliers mécaniques du ministère des Transports, donc tout un processus de basculage qui a été fait³⁷⁹ ».

Autrement dit, l'intégration d'unités administratives appartenant à un même secteur d'activités devient un jeu de pouvoir où les acteurs négocient un compromis. Or, le problème à résoudre est vu sous l'angle d'un **problème de gestion du changement**. Le système d'action qui se met en place n'est pas explicité. Il est donc difficile, pour le gestionnaire, de faire des gains par rapport à des acteurs externes car il n'agit pas délibérément de manière stratégique.

7.3.2.4 La cible visée : le statut d'organisme

À l'instar de l'agence différenciatrice, l'agence intégratrice « chemine » vers le statut d'organisme : « on pourrait être autonome³⁸⁰ » (Centre de gestion de l'équipement roulant, Emploi-Québec, Forêt Québec, Bureau des infractions et amendes, Centre québécois d'inspection des aliments et de la santé animale et Agence des PPP du Québec). Mais elle ne le fait pas avec la même perspective. L'agence intégratrice ne

cherche pas à s'émanciper de son organisation d'attache, comme le fait l'agence différenciatrice. L'agence intégratrice aspire à se constituer comme organisation en intégrant des unités administratives. Le chemin parcouru par Emploi-Québec illustre cette trajectoire intégratrice vers le statut d'organisme. Au moment de sa création en 1997, Emploi-Québec idéalise le modèle de l'organisme « autonome », mais elle emprunte une trajectoire intégratrice pour y parvenir, ramenant dans le giron ministériel un organisme déjà autonome (une société d'État). En 2004, dans le cadre de la réingénierie de l'État, Emploi-Québec poursuit sur sa lancée, fusionnant son réseau de production avec celui de la Sécurité du Revenu, également du ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale. Emploi-Québec devient ainsi, au bout de sa course, un « quasi-organisme ».

Le processus d'intégration ne se déroule pas en vase clos pour autant. L'agence, soulignons-le, demeure en relation avec d'autres acteurs au cours de sa trajectoire. La transformation permet d'avoir « accès à des marges de manœuvre que d'autres n'ont pas³⁸¹. » Forêt Québec, lorgnant vers le statut d'organisme dès sa création, intègre par exemple la direction de la recherche qui lui permet de **se positionner au sein de son ministère d'attache**. En intégrant des activités de recherche, l'agence contrôle une zone d'incertitude cruciale pour une organisation ministérielle (l'activité de recherche est utile à l'élaboration de politiques). Autre cas notable, le Centre d'inspection des aliments et de santé animale intègre plusieurs unités administratives autour d'une même mission, afin de se « positionner » par rapport au ministère de l'Agriculture, de la Pêche et des Aliments du Québec :

on a une mission qui est liée à la protection de la santé publique alors qu'on est dans un ministère qui est à vocation économique [...] on a à assurer justement la qualité et l'inocuité des aliments, puis d'exercer différents contrôles de toute la chaîne [...] il y a un intérêt nous autres, dans le fond, à consolider nos affaires pour bien se positionner dans l'organigramme gouvernemental³⁸²

Or, le gestionnaire de l'agence intégratrice s'en remet à une vision où la gestion n'est pas conçue comme une activité « stratégique », c'est-à-dire ayant un caractère socio-

politique (« je travaillais en développement organisationnel en créant une agence »). Il ne conçoit pas la transformation en agence comme un processus social où l'on tente d'influencer d'autres acteurs tout en étant influencé par eux.

Malgré qu'elle ne soit pas conçue comme un système d'action, la trajectoire de l'intégration sous-tend un système d'action. L'intégration suppose que des acteurs agissent sur la base de leur interdépendance pour réaliser leurs propres objectifs. Une dynamique sociale prend forme. La trajectoire de l'intégration n'est d'ailleurs pas à l'abri du développement de cercles vicieux, comme en témoigne la durée des « jeux de pouvoir » qui l'animent. La trajectoire de l'intégration se déroule tout de même à la faveur des intérêts du gestionnaire de l'agence. Le mode de régulation de contrôle y est dominant (« manque de ressources, il faut faire des choix »). La question qu'il faut maintenant se poser est la suivante : comment le gestionnaire réussit-il à se dégager une marge de manœuvre et à développer une capacité d'intégration au sein de l'agence ?

7.3.3 Une association managériale par convention

Avant la création d'une agence intégratrice, les unités administratives visées fonctionnent en silos. Les processus de travail ne sont pas coordonnés entre eux; le personnel ne se sent pas non plus concerné par l'optimisation des activités qui les constituent. L'information utile à la reddition de comptes est fragmentée, répartie entre plusieurs systèmes d'information. Pour faire des gains en termes de coordination et de contrôle managérial, le gestionnaire intégrateur fait appel à des mesures de gestion inspirées par le secteur privé (planification stratégique, identité d'entreprise, révision des processus, changement culturel, etc.). Il cherche à instaurer une régulation de contrôle afin d'obtenir une organisation viable, où par exemple les unités administratives partagent l'information, se coordonnent. Or, les mesures de gestion ne suffisent pas en elles-mêmes à instaurer un échange entre les parties de

l'organisation (personnels, unités administratives, activités, processus). Le gestionnaire doit **mobiliser des alliés**. Il doit participer à l'élaboration d'une association par convention, c'est-à-dire une alliance, formelle ou informelle, entre des acteurs dont les intérêts sont divergents mais qui en viennent à s'associer par rapport à des enjeux et à s'entendre sur les termes de leur relation d'échange.

L'alliance managériale au sein de l'agence intégratrice débute entre le gestionnaire et le personnel d'encadrement : « Il faut que tu commences par les gestionnaires. Puis, ensuite de ça, tu impliques un certain nombre de personnes, c'est comme un virus, il faut que ça se transmette. Ce n'est pas toujours si évident à transmettre³⁸³. » Un enjeu est partagé : réduire le contrôle du personnel de l'agence par rapport à une incertitude cruciale pour l'organisation, en l'occurrence, sur la manière de réaliser le travail, les opérations. Le personnel d'encadrement s'implique dans la gestion des opérations (gestion de projet), bousculant une manière traditionnelle de concevoir la gestion.

Ce n'est pas juste de gérer les personnes, il faut [que le gestionnaire] soit en mesure de comprendre la gestion de projet, et la gestion de projet nécessite la compréhension des concepts d'ingénierie pour pouvoir optimiser les processus de réalisation. [...]. C'est à peu près comme l'école de pensée qui dit qu'un gestionnaire ne doit pas connaître les façons de faire, mais qu'il doit savoir gérer. Il y a eu ça, des écoles de pensée, dans les années 70, début 80, qui disaient qu'un gestionnaire, c'est là pour gérer, ce n'est pas là pour faire les choses³⁸⁴.

L'alliance managériale se fait aussi avec un gestionnaire des systèmes d'information. Ce dernier traduit le problème de l'agence dans les termes du langage des systèmes d'information (informatique, réseau, télécommunication, etc.). Le problème à résoudre devient informatique : « on opérait avec une vieille plate-forme qui avait un peu évolué depuis, mais dont la base était très désuète. » Le gestionnaire des systèmes d'information tient compte des préoccupations de la gestion, proprement dite. Il propose de transformer le « système comptable », « mis en place au début des années 1970 et exploité sur un ordinateur central ». Le gestionnaire de système d'information entend faciliter la gestion des opérations à cet égard. Il parle le langage des chiffres et, en particulier, celui de la comptabilité. Une alliance basée sur l'expertise

managériale se constitue alors, entre le directeur de l'agence, le gestionnaire des ressources financières (expert comptable) et le gestionnaire des systèmes d'information (expert en informatique).

L'alliance managériale mobilise par ailleurs un **acteur non humain**, un système informatique intégré, permettant un calcul de la performance plus « rationnelle » et plus de précision quant aux résultats attendus. L'alliance managériale veut démontrer qu'un nouveau système intégré d'information managériale est utile à l'amélioration de la gestion de la performance et pour dépasser le mode de prise de décision antérieur, reconnu comme étant « intuitif ».

Nous pouvons maintenant faire une prédiction en début d'année et mesurer le réel à la fin, de façon très précise [...]. Nous sommes en mesure d'établir la performance réelle de l'organisation, au lieu d'avoir une performance intuitive. Le fait que le système soit intégré et que les données soient synchronisées améliore la qualité de l'information. (Voir Beaulieu, 2007, n.p.)

Lorsque l'agence privilégie l'intégration informatique, celle-ci devient d'ailleurs une composante importante de la mission de l'agence (Bureau des infractions et amendes, Régie des rentes du Québec). À la Régie des rentes du Québec, par exemple, « le département des [technologies de l'information] compte 290 personnes » en 2007, ce qui représente près du quart de ses employés (« 1 200 employés » au total)³⁸⁵ (voir Beaulieu, 2007, n.p.). Le Bureau des infractions et amendes, pour sa part, devient synonyme d'expertise en informatique :

Que ça soit centralisé à un endroit. Voilà un avantage qui est évident [...]. Parce que vous avez besoin de l'expertise ! C'est ça l'agence ! Le rôle fondamental de l'agence. [...]. Donc, il y a des processus automatisés de plus en plus, et l'expertise se développe, il y a des systèmes qui sont vérifiés, puis qui sont consolidés, puis il y a la sécurité que cela amène. Alors, il y a un avantage évident pour l'État³⁸⁶ [...].

Le gestionnaire des systèmes d'information solidifie également les liens de l'alliance managériale en répondant aux préoccupations du personnel d'encadrement (gestionnaire intermédiaire) : « Les gestionnaires peuvent, en outre, interroger le système via un portail libre-service » (voir Beaulieu, 2007, n.p.). L'alliance

managériale, ainsi scellée, permet de faire des gains par rapport à d'autres acteurs au sein de l'agence : « Ce fut une approche gagnante, car on a eu peu de résistance et le système est apprécié par les utilisateurs » (voir Beaulieu, 2007, n.p.).

En somme, au cours de la trajectoire de l'intégration, le gestionnaire développe une ressource (expertise managériale) utile à la gestion des opérations (coordination, gestion de projet, gestion des systèmes informatisés), en s'alliant avec d'autres acteurs. Cette ressource est étroitement liée à l'influence d'un acteur non humain (nouvelle technologie de l'information et de la communication). Ce dernier concourt également au déploiement stratégique de l'expertise managériale, détenue par un acteur humain, et, ainsi, au pouvoir d'influence de celui-ci. Le personnel affecté aux opérations perd graduellement le monopole du contrôle sur les opérations, le traitement des dossiers, une incertitude cruciale pour l'organisation – à ce titre, la standardisation, la mécanisation et l'informatisation des dossiers sont des atouts pour l'alliance managériale.

L'agence qui poursuit une trajectoire d'intégration table sur des acquis de la trajectoire de la différenciation en matière d'association par convention – dans ce cas, avec des acteurs externes. L'agence axée sur l'intégration mobilise ainsi des ressources développées dans le mouvement des agences. L'agence intégratrice profite également d'autres éléments contextuels favorables à la stratégie de l'intégration. L'adoption de la Loi sur l'administration publique (mai 2000) et le discours gouvernemental qui se fait entendre dans son sillage, notamment, favorisent diverses mesures organisationnelles et de gestion axées sur l'intégration (centralisation, regroupement des activités, économies d'échelle, changement technologique et amélioration du service à la clientèle). Contrôle routier Québec amorce ainsi, en 2000, une « réingénierie » de manière avant-gardiste en réalisant « la fusion de quarts d'emplois³⁸⁷ ». L'agence reçut alors un appui de la part d'acteurs externes (Conseil du

trésor et direction des ressources humaines de la Société de l'assurance automobile du Québec).

Les outils technologiques disponibles dans le domaine de l'information et de la communication offrent par ailleurs une occasion de développer un système intégrateur et le gouvernement en ligne. L'agence devient un « guichet unique » ayant le potentiel d'« alléger les structures » (« [Services Québec] aura pour mission de décloisonner les services afin que tous les Québécois y aient facilement accès »). Le rêve d'intégration technologique est soutenu au niveau de l'ensemble gouvernemental, comme en fait foi la conclusion d'un groupe de travail du Centre de services partagés du Québec, quant à la mise en œuvre d'un progiciel de gestion des opérations financières (« PGI ») :

La mise en place du concept de services partagés en soutien aux opérations financières est toujours combinée à l'implantation d'un PGI. Elle permet la mise en réseau de tous les intervenants en gestion des ressources financières et standardise les processus, ce qui laisse place à une importante capacité de gain de productivité.

La concentration de l'expertise, une organisation du travail axée sur la spécialisation des tâches et la création de masses critiques sont des facteurs déterminants dans la recherche de la performance. (Centre de services partagés du Québec, 2006, p.35)

7.3.4 Le paradoxe de l'intégration

L'agence intégratrice s'appuie sur une **représentation de l'organisation** qui donne préséance à l'ensemble dans lequel les parties s'insèrent. En théorie, dans un tel cadre de pensée, l'agence, lorsqu'elle est synonyme d'ensemble organisationnel, est supérieure aux unités administratives (parties de l'organisation) qu'elle intègre. Par conséquent, les acteurs d'une agence intégratrice devraient privilégier la création d'« une seule UAS pour l'ensemble de l'organisation³⁸⁸. » La création d'agences particulières au sein d'une même organisation (ministère ou organisme) ne devrait pas être un choix rationnel à leurs yeux. En pratique, la création d'agences particulières au sein d'un ministère demeure cependant une option même pour le gestionnaire d'une agence intégratrice :

[...] ces trois domaines d'activités là auraient pu, je pense, être des UAS, parce qu'ils ont une mission, ils ont un mandat très particulier, puis c'est ça l'idée d'une organisation. Ils auraient pu très bien être une organisation... trois UAS autonomes, je pense. Mais pourquoi, ça a été fait comme ça. [...]. Il y a eu une volonté au ministère de ne pas en créer plusieurs donc... d'essayer autant que possible de fusionner tout ça³⁸⁹.

Comme dans le cas de la trajectoire de la différenciation, la trajectoire de l'intégration mène à une prise de conscience chez les acteurs concernés : une croyance quant à la meilleure manière de s'organiser ne s'impose pas d'elle-même, aussi rationnelle puisse-t-elle paraître a priori. La décision en matière d'organisation ne peut faire l'économie d'une incertitude, d'une évolution graduelle.

[...] dans cette évolution [vers une gestion par résultats], parce que de toute façon ça va être une évolution, l'apprentissage va se faire graduellement [...]. Et, je pense que ce n'est pas mauvais que tout le monde se suive, parce que, [...] là-dessus, la vérité n'est pas absolue, on cherche tous ensemble à faire une évolution nouvelle puis intéressante³⁹⁰.

Les acteurs de l'agence ne peuvent pas chasser l'incertitude organisationnelle en présence de plusieurs activités qu'ils cherchent à intégrer (« Peut-être qu'on va développer une approche ou des concepts de gestion de flotte un peu mieux structurés³⁹¹ »). Aussi, pour réussir l'intégration, faut-il tenir compte des perceptions et des préoccupations des acteurs concernés au moment de l'implantation, à défaut de quoi, la transformation en agence peut être compromise : « quand tu traites avec des êtres humains la meilleure des solutions n'est pas toujours applicable³⁹². »

Cela dit, pour les acteurs de l'agence intégratrice, le problème à résoudre demeure traduit dans les termes de la **gestion du changement**. Ils préconisent des mesures de gestion du changement (formation, sensibilisation, etc.), un plan d'action étalé dans le temps, une stratégie de « basculage » pour assurer la conversion du personnel à la nouvelle philosophie de gestion, la transformation en agence. La stratégie d'implantation en vogue suscite cependant la résistance au changement – tout comme dans le cas de l'agence différenciatrice. Là où l'agence différenciatrice subit une

régulation autonome, l'agence intégratrice tente d'imposer sans succès une régulation de contrôle, externe à ceux qui exécutent le travail. La trajectoire de l'intégration ne règle donc pas de manière définitive le problème de l'action organisée au sein de l'agence. Elle ne peut pas occulter la dynamique sociale à l'œuvre qui anime les relations entre les acteurs participant au processus de transformation. Des effets inattendus sont observables : le personnel de l'agence se replie sur le travail à réaliser au détriment de l'intégration à l'ensemble des activités de l'agence (une préoccupation du gestionnaire).

Le **compromis** de l'agence intégratrice, lorsqu'il advient, est toutefois à l'avantage du gestionnaire (ou de l'association managériale). Le personnel de l'agence essuie des pertes. L'asymétrie d'information n'est plus au profit de l'opérateur, mais du gestionnaire des opérations. Le pouvoir se déplace par exemple vers le gestionnaire des systèmes d'information (voir Bovens et Zouridis, 2002). C'est à lui qu'on attribue la réduction de l'incertitude par rapport à la réalisation de la mission de l'agence, voire à sa performance.

L'intégration mène ainsi à un **paradoxe** : les unités de l'agence intégratrice cherchent à s'y distinguer. L'agence incite ses parties (activités, unités administratives, personnels particuliers) à s'émanciper de la régulation qu'elle cherche à instaurer et à exercer de manière centralisée et extérieure à ceux qui exécutent le travail. En d'autres termes, l'agence intégratrice incite à la différenciation et au désir d'autonomie de ses parties. La gestion des systèmes d'information devient, par exemple, la partie clé de l'organisation; elle développe sa propre régulation, autonome, au sein de l'alliance managériale.

Au bout de sa course, l'agence intégratrice s'aventure du côté de la complexité organisationnelle, enchevêtrant des niveaux d'organisation, c'est-à-dire l'ensemble organisationnel et les parties de celui-ci. Revenu Québec intègre par exemple une autre agence, le Centre de perception fiscale. Ce dernier cherche à s'y différencier; il a sa propre convention de performance et d'imputabilité et sa propre entente de

gestion avec le Conseil du trésor. Le Centre de perception fiscale est perçu comme « un gouvernement dans un gouvernement » – le phénomène a le potentiel de se propager dans les ministères et organismes ayant une ou plusieurs agences particulières, depuis qu'ils ont acquis la possibilité de signer des ententes de gestion avec le Conseil du trésor. Dans ces conditions, la trajectoire de l'agence devient fondamentalement incertaine, oscillant entre deux cibles : l'agence particulière créée au sein d'un ministre ou le ministère transformé en agence dans son entièreté. Aussi, avec la trajectoire de l'intégration, l'**état de nature** de la structure organisationnelle de l'agence amorce-t-il une transformation relativement substantielle. Elle devient une hiérarchie enchevêtrée, brouillant les niveaux organisationnels.

Pour le gestionnaire d'agence, un changement de stratégie s'impose s'il veut réussir l'intégration. Il doit reconnaître l'incertitude inhérente à la réalité organisationnelle et accepter d'interagir avec les autres acteurs concernés. D'ailleurs, lorsqu'un groupe de travail du ministère d'attache des Services gouvernementaux recommande l'intégration du Centre de gestion de l'équipement roulant au Centre de services partagés du Québec, « eu égard à sa vocation horizontale », il recommande que « l'opportunité d'une association [entre ces deux agences intégratrices] fasse l'objet d'une analyse plus approfondie » (Ministère des Services gouvernementaux, 2005, p.187).

Avant d'aborder la prochaine trajectoire stratégique, il importe de rappeler certains enseignements des deux premières trajectoires stratégiques (trajectoire de la différenciation et trajectoire de l'intégration), afin d'apprécier ce qui les distingue de la trajectoire de l'interaction. Les deux premières trajectoires, la trajectoire de la différenciation et la trajectoire de l'intégration, mènent à la domination, soit d'une régulation autonome (logique des exécutants), dans le cas de la trajectoire de la différenciation, soit d'une régulation de contrôle (logique des décideurs), dans le cas de la trajectoire de l'intégration. Or, elles mènent toutes deux à un déficit de

régulation au sein de l'agence (voir Reynaud, 1989, p.200-205). L'agence y est, dans les deux cas, soumise à l'arbitraire et à la **rigidification de son mode de fonctionnement**, ne pouvant faire en sorte que les deux modes de régulation entre en relation d'échange. Nous avons vu que cette absence de régulation conjointe est liée à l'incapacité des acteurs de résoudre de manière satisfaisante un dilemme organisationnel (différenciation ou intégration des unités administratives) – pour cette raison le fonctionnement de l'agence subit des blocages et la fluidité du processus de mise en œuvre n'est pas optimale. Prônant l'une des deux stratégies organisationnelles, l'agence ne peut qu'éveiller l'intérêt d'un autre acteur pour la stratégie adverse. Un compromis organisationnel résulte des jeux d'acteurs autour du contrôle de l'incertitude organisationnelle, mais c'est au terme de tensions et conflits perçus comme évitables par les acteurs. De part et d'autre, on y voit une incompréhension quant à la nature d'une bonne organisation ou d'une agence viable.

Comme nous le verrons plus en détails ci-après, les acteurs de la trajectoire de l'interaction reconnaissent explicitement le caractère négocié de la transformation en agence – ce que les acteurs de la trajectoire de la différenciation et de la trajectoire de l'intégration ne font pas.

7.4 La trajectoire de l'interaction (III)

La troisième trajectoire observable est celle de l'interaction. Les acteurs y discernent les identités diverses qui animent la transformation en agence. Des UAS laissent des traces d'interaction (Service aérien gouvernemental, Centre de recherche minérale, Tourisme Québec, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Régie des rentes du Québec, Centre de gestion de l'équipement roulant, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec, Géologie Québec). Il en va de même d'USC (Contrôle routier Québec, Centre de signalisation, Centre d'expertise hydrique, Bureau des infractions et amendes et Centre québécois d'inspection des aliments et de la santé animale). La trajectoire de l'interaction est la plus manifeste dans le cas de

deux USC (Contrôle routier Québec et Bureau des infractions et amendes). L'on peut donc situer son avènement en 2001 avec la création de ces deux agences. La trajectoire de l'interaction est incidemment peu discutée par les acteurs centraux.

7.4.1 *Le discours de l'interaction*

L'agence interactionniste se dit victime d'un malaise systémique – tout comme l'agence différenciatrice et l'agence intégratrice. Elle représente, à l'origine, un secteur dévalorisé au sein d'un ministère ou d'un organisme : « On était le bouc émissaire de tout le monde³⁹³. » En se transformant, l'agence entend changer l'image négative de ses activités. Plusieurs acteurs sont concernés : le gestionnaire et le personnel de l'agence, le ministère ou organisme d'attache et des acteurs collectifs (syndicats, représentants d'une industrie, etc.).

Les acteurs, dont l'agence suit la trajectoire de l'interaction, observent que l'incertitude est inhérente à l'organisation. Ils deviennent adeptes de la complexité. Ils en viennent à croire qu'il n'y a pas de réponse simple au dilemme organisationnel (différenciation ou intégration des parties de l'organisation). Entre le ministère constitué d'agences ou la transformation d'un ministère en agence, c'est indécidable – en termes absolus. La solution au problème organisationnel soulevé par la mise en œuvre de l'agence doit être trouvée à travers l'interaction entre les acteurs concernés, négociant un compromis entre leurs positions respectives. Les acteurs interactionnistes perçoivent le système social sous-jacent au fonctionnement organisationnel : « Il peut y avoir à certains endroits des relations qui vont être tendues, les relations humaines c'est ça³⁹⁴. » Le gestionnaire de l'agence accepte de s'investir dans des interactions sociales avec le personnel et avec les représentants du Conseil du trésor. L'autonomie de gestion ne vient pas automatiquement avec l'agence. L'autonomie doit être négociée; elle doit être « prise ».

Les acteurs qui adoptent l'interaction comme « principe » d'organisation estiment que la performance organisationnelle est liée à l'échange entre les acteurs concernés,

comme le fait observer un directeur d'agence : « quand moi j'ai créé l'agence, j'avais demandé de bâtir une organisation qui était performante et ouverte sur son milieu et qui changeait des choses³⁹⁵. » Les acteurs interactionnistes accordent de l'importance à la négociation en milieu organisationnel. Ils conçoivent l'organisation comme une arène où des acteurs entre en interaction sur la base de leurs préoccupations divergentes (autonomie de gestion versus contrôle sur la gestion, etc.). En d'autres termes, les acteurs de l'agence interactionniste estiment que la meilleure manière de s'organiser est d'y **instituer une régulation conjointe**. L'efficacité organisationnelle est assurée lorsque les « gens » communiquent entre eux. « [...] il y a des gens là-dedans qui ne s'étaient pas parlés depuis des années et qui commencent à se parler [...]. » Le gestionnaire de l'agence veut, par exemple, inciter les employés à partager l'information qu'ils détiennent. Il met en place des conditions pour amener les employés à interagir afin qu'il y ait plus « [d]e collaboration, de concertation, de synergie entre les groupes. »

Lorsque les actions des acteurs de l'agence interactionniste portent fruit, celle-ci obtient la reconnaissance d'autrui. Contrôle routier Québec n'est, par exemple, plus perçue comme un tiers secteur : « [on n'est] plus le bouc émissaire de la Société d'assurance automobile du Québec et de moins en moins le bouc émissaire de l'industrie [du transport routier]³⁹⁶. » La régulation entre les acteurs concernés est effectivement conjointe, associant des acteurs de l'agence et des acteurs de son organisation d'attache.

L'agence interactionniste n'est toutefois pas à l'abri de l'incertitude inhérente aux jeux de pouvoir. Le compromis négocié, même de manière explicite, n'est pas nécessairement satisfaisant pour tous les acteurs, comme nous le verrons plus loin. Abordons maintenant le système d'action particulier que sous-tend la trajectoire de l'interaction.

7.4.2 Le système d'action de l'interaction

La trajectoire de l'agence interactionniste est basée sur la négociation explicite entre les acteurs, autant au sein de l'agence que dans les rapports entre celle-ci et son environnement externe.

7.4.2.1 Au sein de l'agence, une stratégie axée sur la négociation

La transformation en agence suppose l'implantation de plusieurs mesures, dont la gestion de la performance, le développement de l'expertise en gestion proprement dite et l'optimisation des processus administratifs. L'implantation de ces mesures est négociée entre les acteurs de l'agence interactionniste. L'intégration d'une direction de la performance, par exemple, ne s'y fait pas de manière aisée.

Ç'a été une dure bataille de changer ça. Ça touche à une culture. Avant, on devait se plier au langage administratif. Seule l'administration pouvait réellement comprendre ses indicateurs. Ils n'étaient pertinents que pour elle. Là, on voit plus l'importance du virage en faveur du service au citoyen, au niveau de la gestion³⁹⁷.

Pour transformer la gestion, les acteurs (directeur de la performance et personnel affecté) acceptent d'entrer en interaction. Ils en viennent à accepter une règle du jeu : parler le même langage, celui des chiffres. Le directeur de la performance accepte, par exemple, de lutter à armes égales avec le personnel responsable d'une façon traditionnelle de gérer la performance. « Le profil de compétence, quantitatif, nous permettait de remettre les chiffres en question. Avant, on se contentait d'interpréter les chiffres. On a ébranlé les piliers du temple. » Un acteur peut défendre la supériorité d'une démarche, qu'il estime « plus rigoureuse ». Il dépend néanmoins d'autrui pour obtenir l'information utile au déploiement de sa propre stratégie : « explique-nous comment tu as fais pour arriver à ce chiffre. » Le jeu de pouvoir peut se dérouler au profit d'un acteur. Il réussit, graduellement, à implanter une nouvelle perspective, un nouveau « cadre » pour gérer la performance dans l'organisation. « Les gens commencent après trois ans à voir l'intérêt de la démarche plus rigoureuse. Sinon, on tombe dans une bataille de chiffres. »

Le gestionnaire de l'agence interactionniste entend faire fructifier sa ressource, développer l'expertise en gestion au sein de l'agence. Il procède par exemple à une restructuration en ce sens : « On était sous-représentés au niveau de la gestion. [...]. J'ai réussi à avoir ma structure en mettant des chefs de service partout où j'avais un service³⁹⁸. » Tactiquement, le gestionnaire interactionniste s'associe le personnel d'encadrement en poste, insatisfait du compromis existant, afin d'en faire un allié. « Ça n'avait pas de bon sens. Leur bureau, c'était vingt pieds de large en asphalte avec une bande jaune au centre [...]. »

Pour réussir l'alliance, le gestionnaire expose, d'abord, les contraintes qui régissent la participation au jeu de pouvoir. « Il y a des gens qui ont vu le travail qu'il y avait à faire. Il y a des gens qui ont dit : « moi je m'en vais ailleurs, je ne passerais pas de quarante à quatre-vingt heures semaine », et ils sont partis³⁹⁹. » Il jette, ensuite, les bases de l'arène où le jeu de pouvoir va se dérouler, tout en clarifiant les enjeux qu'il poursuit. Il précise les comportements qu'il est susceptible d'adopter, selon les circonstances, par exemple, lors d'un processus d'embauche de nouveaux gestionnaires : « regarde moi je ne suis pas assez fou pour toujours faire du *in-breeding*. Si j'ai quelqu'un de l'externe qui peut m'aider et si c'est la meilleure des ressources, je vais aller chercher le meilleur ou la meilleure ».

L'important pour l'acteur de l'agence interactionniste, c'est de construire un processus de transformation en agence satisfaisant pour la majorité. Il ne cherche pas à faire des gains absolument au détriment de l'autre. L'enjeu est de susciter la participation d'autrui au jeu de pouvoir en cours. « C'est fascinant, c'est très culturel. Je n'ai pas eu de misère à bâtir ma structure car ce que les gens voulaient c'est : « faites-nous la preuve quand vous affichez quelque chose ». C'est clair et c'est transparent et tout le monde a une chance. C'est ce qu'on a fait⁴⁰⁰. »

Ce qui est recherché par l'acteur interactionniste à travers une telle dynamique sociale, outre l'implantation d'une mesure de transformation, c'est de se bâtir un réseau d'alliés. Les acteurs, partageant une vision de la réalité organisationnelle basée

sur l'interaction et l'échange, doivent cependant accepter l'incertitude inhérente à une telle démarche, interactive. Ils doivent accepter que le résultat atteint puisse être un **compromis** : « La première année, sur vingt-neuf cadres j'avais dix-huit nouveaux. [...] Ça venait de partout dans le privé comme dans le public⁴⁰¹. »

Le gestionnaire doit partager son pouvoir formel et reconnaître « l'imputabilité du personnel ». Autrement dit, le gestionnaire doit accepter de prendre part à une régulation conjointe du processus de travail.

[...] ça peut être une supervision, mais la supervision faut qu'elle soit vue, entre l'employé et le gestionnaire, comme un questionnement sur l'optimisation de la production du bien ou service. Il ne faut pas que l'employé sente que son patron contrôle son temps pour qu'il puisse réaliser le produit ou service à meilleur temps. [...]

Il faut, finalement, que ça soit vu comme un travail d'équipe, et non pas comme un travail individuel. Il ne faut pas que la supervision soit comme une supervision de contrôle, mais vraiment comme une supervision de travail d'équipe⁴⁰².

À travers la négociation, le gestionnaire apprend à parler le même langage que le personnel affecté aux opérations : « c'est important que le gestionnaire de premier niveau soit en mesure de bien comprendre et ait la connaissance du travail que son employé fait. » Il doit admettre la présence d'une régulation autonome. Or, en apprenant le langage des opérations, le gestionnaire réduit par le fait même le contrôle que le personnel exerce sur une zone d'incertitude : le langage des opérations. Aussi l'échange entre les acteurs peut-il rencontrer des « obstacles » :

le gestionnaire de premier niveau il doit être capable de faire équipe avec ses employés professionnels et techniques. Et s'il est d'une culture autre que l'ingénierie, parce que c'est un département d'ingénierie, c'est clair que ça va être difficile de faire un noyau, donc de créer cette culture de compréhension entre le gestionnaire et le professionnel et le personnel technique⁴⁰³.

Le personnel de l'agence interactionniste doit aussi accepter le jeu de pouvoir institué, par exemple, autour de l'implantation d'une démarche d'optimisation des procédés administratifs. Il doit reconnaître que le gestionnaire n'abandonne pas pour autant les préoccupations qui lui sont propres – malgré l'ouverture à son égard.

Autrement dit, le personnel doit accepter la présence d'une régulation de contrôle et demeurer, au moins minimalement, à l'affût des meilleures manières de réaliser le travail. Sinon, l'échange avec le gestionnaire pourrait être compromis.

En fait, l'agence engagée le long d'une trajectoire d'interaction est habitée par deux modes de régulation qu'elle cherche à réconcilier : un mode de régulation autonome et un mode de régulation de contrôle. Le mode de régulation autonome reconnaît l'autonomie de ceux qui exécutent le travail. Le mode de régulation de contrôle est basé sur le contrôle managérial, externe à ceux qui exécutent le travail. Les acteurs de l'agence cherchent à réconcilier ces deux modes de régulation à travers une régulation conjointe. L'interaction, ou le jeu de pouvoir entre les cultures est à la source d'une incertitude : de quel côté le mode de régulation penchera-t-il, du côté de l'autonomie ou du contrôle ? Le gestionnaire occupe une position privilégiée pour contrôler cette incertitude issue de la **régulation conjointe**⁴⁰⁴. Il est à la croisée des chemins, entre l'autonomie et le contrôle de ceux qui exécutent le travail. Le gestionnaire conserve notamment le contrôle sur la prise de décision, une zone d'incertitude cruciale pour l'organisation.

Doté d'une ressource, par exemple une qualification en gestion de projet, le gestionnaire de l'agence peut participer à l'échange. Le personnel dépend de lui pour toute décision à propos du « cheminement qu'il prend pour réaliser son projet. Donc finalement, le gestionnaire devient le décideur du processus de réalisation⁴⁰⁵. » Le gestionnaire décide des « investissements de forme » à réaliser afin de favoriser le progrès et la performance au sein d'un projet ou processus administratif. L'employé n'est plus aussi libre qu'avant de faire le travail comme il l'entend, comme le souligne le directeur d'une agence ayant des activités professionnelles :

[Les professionnels] savent que leurs priorités c'est ça, leur carte et leur rapport et ils ont tant de temps pour les produire. Ils savent que ça doit être produit pour tel moment, alors il y a certaines demandes qu'ils doivent traiter en deuxième. Alors qu'avant tout était sur le même pied au départ. C'est le gars qui décidait un peu ce qu'il était pour faire. À ce moment on avait des problèmes de délais⁴⁰⁶.

Mais le gestionnaire n'impose pas de décision : il « propose ». Il accepte de tenir compte du contrôle que le personnel exerce sur une incertitude : collaborer ou non à l'exécution du travail demandé. Le personnel de l'agence voit également un avantage à la régulation conjointe : il reconnaît l'importance de la régulation de contrôle aux côtés de la régulation autonome.

Oui, parce qu'ils savent, ils n'ont pas à se questionner, ils savent ce qu'ils ont à faire et pour quand. Pour beaucoup de gens ça c'est très important. [...] ça diminue l'incertitude [...]. Ça les aide à prendre des décisions. « Est-ce que j'ai le temps de travailler là-dessus ou je n'ai pas le temps ? J'ai ça à faire pour telle date. » Là la personne peut prendre une décision éclairée, elle peut dire non je n'ai pas le temps. C'est à elle de décider par rapport à ce qu'on lui propose⁴⁰⁷.

Le contrôle sur la prise de décision ne suffit pas au gestionnaire. Pour faire des gains dans une telle dynamique, et briser l'équilibre entre les deux modes de régulation antagonistes (régulation de contrôle et régulation autonome) que sous-tend l'agence interactionniste, le gestionnaire doit diminuer le monopole qu'exerce le personnel sur une ressource cruciale pour l'organisation et qui est à la source de sa vulnérabilité. Le gestionnaire doit s'impliquer dans les opérations afin de faire des gains par rapport à la manière de réaliser le travail. Sinon, la décision managériale risque d'être vide de sens pour le personnel des opérations.

Mais il faut qu'il [gestionnaire] s'implique. Il ne faut pas qu'il laisse les employés lui dicter le comment faire, et finalement ne pas être en mesure d'évaluer et de suivre, s'il n'y a pas moyen de faire différemment, en vue d'atteindre des objectifs ou des cibles que l'agence pourrait fixer dans l'atteinte des résultats des produits ou services de son unité⁴⁰⁸.

C'est ainsi que le gestionnaire peut briser l'équilibre de la régulation conjointe des comportements d'acteurs et faire pencher la balance en faveur d'un certain contrôle managérial au sein de l'agence. Il le fait, soulignons-le, en participant à un jeu de pouvoir, dont il accepte les règles du jeu.

Pour minimiser les « obstacles » à l'échange, le gestionnaire interactionniste alimente une prise de décision avec des données crédibles aux yeux des autres acteurs de

l'agence. Le gestionnaire interactionniste joue un **rôle de médiateur** – outre la défense purement et simplement d'un mode de régulation de contrôle. Lorsque survient une controverse, il intègre, par exemple, les arguments adverses exprimés de part et d'autre; il devient le lieu où le compromis s'élabore.

[...] il y a des gens qui [...] étaient pour et des gens qui étaient contre. Ces gens-là m'ont dit : « nous on est à moitié pour et à moitié contre, il va falloir que notre boss tranche ». J'ai pris tous les arguments de ces gens-là. Je me suis isolé pendant deux jours. J'ai pondu un document qui ramassait tout. Les gens qui étaient contre dans certaines choses, il fallait en tenir compte. Les gens qui étaient pour, la même chose. J'ai pondu un document, j'ai [pris] une décision, nous on y va⁴⁰⁹.

Le gestionnaire médiatise les positions adoptées par les acteurs concernés au cours du processus de prise de décision. Il y parvient en acceptant de partager des informations qu'il détient à propos des orientations stratégiques privilégiées par le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisation d'attache – des ressources acquises auprès d'acteurs externes. Le gestionnaire influence ainsi les autres acteurs quant à la manière de concevoir le problème et sa solution – après avoir été lui-même influencé par eux quant à la pertinence des informations divulguées. Lorsque le compromis est satisfaisant pour la majorité des acteurs concernés, la décision acquiert une dimension collective. Elle n'a pas été prise par une seule personne. Elle résulte d'un processus collectif, d'une négociation entre des acteurs, échangeant des ressources, des informations qu'ils détiennent. La décision peut ainsi avoir un impact positif sur leur engagement envers la mise en œuvre de l'agence.

7.4.2.2. À l'externe, une stratégie axée sur la négociation

Dans leurs relations avec l'externe, les acteurs de l'agence reconnaissent aussi l'importance de l'interaction et ils ont recours à la **négociation pour influencer** le comportement d'acteurs qui participent à l'environnement de l'agence. Le gestionnaire de l'agence identifie les acteurs externes, leurs intérêts particuliers (« comprendre les enjeux de l'autre, ça radoucit un peu ta réticence ») et les conditions qu'ils jugent « non négociables » (« rentabilité, conditions de travail,

sécurité sont trois gros mots qui sont à la même table »). Le gestionnaire interactionniste accepte également des règles du jeu établies, souvent « tacitement » entre les acteurs de l'environnement externe de l'agence (« Les gens ne sont pas à la recherche de confrontations. Ils sont à la recherche de solutions »). Autrement dit, il tolère la présence d'une régulation de contrôle établie à l'échelle de l'« industrie » dans laquelle œuvre l'agence⁴¹⁰.

Or, l'agence n'adopte pas pour autant un comportement neutre, dénué d'intérêt particulier. Le gestionnaire qui la représente défend ses intérêts, en mobilisant une ressource bâtie à l'intérieur de l'agence, une connaissance acquise au fil de son expérience opérationnelle sur le terrain. Le gestionnaire interactionniste favorise ainsi l'échange et fait jouer à l'agence un rôle au sein d'un « réseau » d'acteurs collectifs. Les acteurs externes à l'agence en viennent à reconnaître la présence d'une régulation autonome, c'est-à-dire construite par l'agence qui exécute des opérations cruciales pour le bon fonctionnement de l'ensemble dans lequel elle s'insère.

[...] je n'entends plus parler d'incompétents. J'entends dire que « c'est tellement complexe pouvez-vous venir nous former ? C'est vous autres qui détenez l'information ». C'est ce que j'entends présentement. [...]

Avant ce n'était pas ça. Moi, quand je suis arrivé au niveau de l'agence, les grandes associations [de camionneurs] me disaient : « si tu ne fais pas ta job et tu ne sors pas les délinquants de la route, dans un an on te plante sur la place publique⁴¹¹. »

L'« industrie » (ou acteurs externes à l'agence) décide et l'agence exécute. Comme dans le cas des jeux de pouvoir au sein de l'agence, une **régulation conjointe** est observable dans l'environnement externe de l'agence. Elle résulte de la rencontre entre une régulation de contrôle (exercée par l'industrie) et une régulation autonome (exercée par l'agence). La structure de l'agence boucle par exemple des activités opérationnelles avec des activités de révision des opérations, incorporant une rétroaction par rapport aux besoins de la clientèle. La régulation est conjointe car elle met en relation des acteurs dont les intérêts et les logiques d'action ne sont pas les mêmes. « Consultation publique, partage de l'information avec le public, adaptation

du produit face aux besoins du public et en même temps compréhension par le public de notre mandat de nos obligations, de nos règles et de nos normes⁴¹². » C'est une négociation dont résulte un compromis.

La négociation entre l'agence et sa clientèle mène à une **entente** sur le niveau de service que l'agence doit offrir. « [...] au cours des discussions on en est venu à un système mitoyen où les gens ont convenu, en fonction des budgets qu'ils avaient...⁴¹³ » L'entente survient aussi par le biais de la participation de « partenaires » ou de représentants du secteur de l'industrie au comité conseil de l'agence.

Il y a un groupe conjoint, avec l'industrie et Tourisme Québec, où on se penche sur l'élaboration d'un programme qualité, où l'industrie elle-même va être appelée à se donner des normes de qualité et à les appliquer et, ultimement, à avoir un sceau de qualité Québec [...].

[...] ce qu'on vise, c'est d'amener beaucoup plus l'industrie à être responsable et à se donner un propre code d'éthique commerciale. Ce n'est pas au gouvernement de l'imposer⁴¹⁴.

La trajectoire de l'interaction est axée sur la **complexité des relations**. Pour la réduire, les acteurs acceptent de se donner des règles du jeu, de travailler « en partenariat ».

Alors, nos partenaires sont aussi associés dans le sens de voir ces concepts-là. [...] les partenaires peuvent s'y greffer, parce que certains de nos partenaires mènent leur propre campagne. Et notre objectif ultime, c'est que tout le monde puisse avoir un dénominateur commun. On n'obligera pas évidemment tel intervenant à avoir exactement notre campagne, mais le Québec... Il faut créer un effet de synergie, avoir, donc, un fil conducteur, en termes, par exemple, de thématique de base, de slogan, et ainsi de suite. Alors, là aussi, il y a un exercice qui se fait avec les partenaires. [...]

Il y a un travail très concerté qui se fait, il y a une évaluation systématique qui se fait, puis il y a un réajustement de tir qui se fait⁴¹⁵.

Comment l'agence peut-elle malgré tout tirer son épingle du jeu ? Comment l'instigateur d'une régulation autonome peut-il en venir à orienter la régulation

conjointe dans le sens de ses intérêts ? Comme nous le verrons ci-après, c'est par le pouvoir de l'alliance.

7.4.3 *Le pouvoir de l'alliance*

Les acteurs de l'agence interactionniste participent à la mise en place d'une norme d'interaction. Ils adoptent un accord, un construit politique qui scelle une alliance entre eux et d'autres acteurs. Ils peuvent ainsi s'allier contre un réseau adverse, dont les manières de faire et de penser sont instituées et dominantes, mais dont les énoncés sont jugés inadéquats par rapport au problème à résoudre.

Pour faire des gains au cours de la trajectoire de l'interaction, les acteurs de l'agence doivent agir non seulement de manière stratégique, mais aussi de manière méthodique. Ils doivent se constituer des ressources à l'interne en mobilisant des ressources obtenues à l'externe. Et, réciproquement, ils doivent mobiliser des ressources obtenues à l'interne afin de prendre part à des enjeux face à l'externe. En d'autres termes, l'agence poursuivant une trajectoire de l'interaction doit **articuler des enjeux** internes avec des enjeux externes. Des gains dans une arène, au sein de l'agence, servent à poursuivre le jeu dans une autre arène, à l'extérieur de l'agence. Représentée par son gestionnaire, l'agence vise, par exemple, à faire des gains à l'externe en participant à une « table de concertation » à l'échelle d'une industrie où siègent des représentants de plusieurs acteurs collectifs.

[...] ça fait du beau, beau inter-organisationnel avec des enjeux différents, avec des visions différentes, des besoins différents, des stratégies différentes et des cultures différentes. Ces gens-là, moi je regarde ça de l'extérieur et je trouve que c'est une richesse⁴¹⁶.

C'est une occasion pour le gestionnaire de l'agence de se doter de ressources sophistiquées. « C'est des problèmes complexes de haut niveau qui sont à ces tables-là. »

Parce qu'il y a une problématique qui est mise sur la table et qui est mise devant vingt-deux personnes spécialistes dans chacune leurs activités. On en discute et à la

fin de cela on trouve une solution. Moi, je pars de là je n'ai plus de problème, j'ai une solution dans mes poches⁴¹⁷.

Le gestionnaire de l'agence s'associe ainsi par convention à des acteurs externes afin d'obtenir des ressources (solutions à des problèmes, crédibilité) qu'il peut mobiliser dans l'action au sein de l'agence, pour faire des gains par rapport au personnel de l'agence.

Réciproquement, le gestionnaire interactionniste s'associe par convention au personnel de l'agence pour agir au sein de son environnement externe. Le gestionnaire travaille, par exemple, à la définition d'un problème à résoudre à l'échelle d'une industrie, de manière à orienter les interactions dans le sens des intérêts de l'agence dont il a la responsabilité :

Après trois mois que j'étais arrivé, je leur ai dit : « regarde vous êtes dans le champ tout le monde. Le vrai problème du transport n'est pas du tout le contrôle routier. [...]

[...] le vrai problème du transport, c'est une compétition et l'augmentation [du camionnage] qui est arrivée en même temps que le *Just in Time*⁴¹⁸.

Le gestionnaire de l'agence participe ainsi à la définition d'un problème dont l'agence n'est plus la source. Le gestionnaire se positionne au sein de l'environnement externe de l'agence pour orienter le discours dans le sens de ses intérêts – ceux de l'agence. Le problème n'est plus l'agence, ce sont les conditions de l'ensemble dans lequel elle s'insère. La solution est forcément interactionniste (« À mon avis, la meilleure des solutions, c'est l'intermodale »). Mettant à profit son expérience, en matière de gestion de la performance, l'agence peut jouer un rôle de médiatrice et influencer l'ensemble dans lequel elle s'insère : « c'est l'industrie qui s'est prise en main parce qu'on [l'agence] leur a donné un guide, parce qu'on les suit, on fait le contrôle des indemnités du guide. Je pense que c'est un beau partenariat. Là, on voit là-dedans que c'est un critère de performance intéressant ça. » L'agence aspire à devenir, graduellement, « la grenouille qui avale le bœuf ».

La mise en œuvre de l'agence se déroule dans le temps. Au cours de la trajectoire de l'interaction, les acteurs concernés développent une vision où la complexité du problème et de sa solution peut s'amplifier davantage :

Le problème est complexe et systémique. En systémique comme en complexité, tu ne prends pas un outil simple pour régler ces problèmes-là. Moi, la solution, c'est une table internationale où on décide comment comme citoyen de la terre on décide comment se fait le transport. [...] éventuellement, on va avoir un choix de société à faire par rapport à ça⁴¹⁹.

Tirant un assemblage d'acteurs externes sur un terrain où la nature des enjeux est connue, le gestionnaire interactionniste y voit une condition à la construction d'une **autonomie croissante** pour l'agence. Son souci est de bâtir une ressource spécialisée tout en cherchant à en faire la ressource clé pour intégrer les intérêts de divers acteurs à des niveaux de plus en plus englobants. L'agence qui réussit à tirer son épingle du jeu s'engage, et engage les acteurs concernés, le long d'une trajectoire d'auto-organisation allant vers de plus en plus de complexité et d'autonomie.

Au fur et à mesure qu'elle se complexifie et gagne en autonomie, l'agence poursuivant la trajectoire de l'interaction a l'impression que les acteurs externes deviennent étrangement de plus en plus autonomes à ses dépens. L'autonomie de l'agence alimente sa dépendance : elle incite les acteurs externes à augmenter leur propre pouvoir : « j'ai des associations très puissantes qui font du lobby auprès des ministères et organismes. Des fois un lobbying très intelligent. Je suis imputable de tous mes résultats et l'utilisation de mes ressources, mais j'ai exactement les mêmes outils que mon voisin d'à côté⁴²⁰. »

Cela dit, le problème, du point de vue de l'agence, doit être compris à la lumière de son insertion au sein de son organisation d'attache, c'est-à-dire dans le cadre de la dynamique organisationnelle traditionnelle. En dépit de son autonomie croissante, l'agence interactionniste continue en effet d'être en concurrence pour les ressources avec des unités administratives de son organisation d'attache; tout en ayant à régler

des problèmes de plus en plus complexes dans ses relations avec son environnement externe.

[...] j'avais de l'ouvrage à faire comme ça ne se peut pas. Je suis imputable en plus. Alors qu'il faudrait que je fasse des choses pour répondre à tout ça, je ne peux pas le faire et d'un autre côté je n'ai pas la marge de manœuvre que j'ai de besoin. C'est tout ça que des fois... c'est comme l'imputabilité est plus grande que les moyens⁴²¹.

Aussi, après un certain temps, le modèle de l'agence au sein d'un ministère ou organisme n'est plus viable du point de vue du gestionnaire et du personnel de l'agence (« Un gros non sens à quelque part. On en fait tu des agences ou on n'en fait pas? »). L'agence poursuivant la trajectoire de l'interaction cible le statut d'**agence ayant sa propre loi**. Comme dans le cas des agences engagées le long d'autres trajectoires (la trajectoire de la différenciation et la trajectoire de l'intégration), l'enjeu est d'obtenir une plus grande flexibilité de gestion : « nous sortir de la fonction publique. » La cible comporte une dimension instrumentale : procurer des atouts aux acteurs faisant partie d'un réseau tentant d'instaurer une régulation de contrôle au sein de l'agence (par exemple, le gestionnaire de l'agence allié au Conseil du trésor) et ayant à négocier avec un réseau d'acteurs défendant une régulation autonome (personnel de l'agence allié à un syndicat).

7.4.4 Le paradoxe de l'interaction

En vertu du mode de régulation conjoint, deux modes de régulation sont en interaction (mode de régulation de contrôle et mode de régulation autonome), c'est-à-dire en négociation. La **balance du pouvoir** ne penche pas toujours du même côté. Soit l'interaction mène à la domination d'une régulation autonome et la trajectoire de l'agence bifurque vers la trajectoire de la différenciation; soit l'interaction mène à la domination de la régulation de contrôle et la trajectoire bifurque vers la trajectoire de l'intégration.

La régulation conjointe peut par ailleurs entretenir l'interaction et la négociation entre les deux modes de régulation adverses (mode de régulation de contrôle et mode de

régulation autonome). Deux avenues sont alors possibles : soit la négociation tourne à l'affrontement entre les deux modes de régulation; soit la négociation tourne à la collaboration entre la régulation de contrôle et la régulation autonome. Aussi la rencontre entre les deux modes de régulation mène-t-il soit à un déficit de régulation, soit à un surplus de régulation. Dans un cas comme dans l'autre, l'interaction envahit l'agence et la paralyse – la dynamique sociale qui l'habite se rigidifie. Le paradoxe est alors le suivant : de l'interaction résulte la neutralisation des interactions entre les acteurs. Nous allons voir comment les choses se présentent concrètement ci-après. Commençons avec le déficit de régulation, puis nous verrons comment peut émerger un surplus de régulation, dans et à travers les interactions entre les acteurs de l'agence.

7.4.4.1 L'interaction peut mener à un déficit de régulation

Lorsque l'agence adopte le principe organisationnel de l'interaction, la construction de l'agence peut tourner à l'affrontement, autant à l'interne que par rapport à des acteurs situés dans son environnement externe. Voyons d'abord comment les choses se déroulent à l'interne; ensuite, nous verrons comment le problème peut concerner des acteurs à l'externe.

Au sein de l'agence, la régulation conjointe de l'activité d'optimisation des processus administratifs peut mener à la performance désirée de manière conforme aux préoccupations managériales (régulation de contrôle). Mais elle peut aussi aller dans le sens des intérêts de ceux qui défendent une régulation autonome (« Ils [gestionnaires] les comprennent tellement bien [leurs employés] qu'ils ont de la misère à prendre le recul qu'il faut pour gérer ça⁴²² »). La trajectoire de l'interaction est en effet marquée par l'oscillation entre deux réseaux d'énoncés contradictoires. Basée sur l'interaction, elle ne peut pas éliminer les tensions, entre les valeurs plus traditionnelles, celles de ceux qui exécutent le travail (qualité du travail), et les valeurs propres aux nouveaux résultats (diminution des délais) dont la gestion fait la

promotion. « Ça, c'est une bataille perpétuelle. » La construction de la gestion peut alors tourner à l'affrontement entre les acteurs, défendant des logiques contradictoires. Le cas échéant, le jeu de pouvoir se transforme en une confrontation directe et ouverte, entre deux groupes d'acteurs. L'interaction envahit l'agence.

Dans un jeu de pouvoir, la formation d'une alliance devient une stratégie rationnelle, lorsqu'elle permet des gains « politiques » appréciables, divisant l'adversaire. Un gestionnaire multiplie, par exemple, les ententes avec d'autres gestionnaires de manière stratégique, dans le but de faire des gains par rapport aux autres.

[...] c'est quelqu'un de stratégique, s'il fait une entente avec moi, puis il fait une entente avec mes autres collègues, puis ça on garde ça secret, je veux dire, chacun entre nous autres, on pense qu'on a une grosse... Puis, lui, c'est le gars qui est le mieux placé, christie, il tire les ficelles de tout le monde⁴²³.

Lorsque le résultat tourne à la faveur d'un réseau d'acteurs, l'autre réseau y voit une perte quant à ses préoccupations d'avenir. Par exemple, au Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, des professionnels craignent la montée en puissance de gestionnaires de carrière : « [...] avec des gestionnaires qui ne sont pas des scientifiques, je crains que nos besoins soient encore mal présentés à long terme, et à court terme...⁴²⁴ » Les acteurs affectés ont l'impression de perdre du pouvoir, quant à la prise de décision, la construction des dossiers, les demandes de ressources (budget, personnel, équipement). Pour eux, l'entente mutuelle ne semble plus possible. La transformation en agence devient un **compromis insatisfaisant**.

Le repli stratégique est alors une stratégie rationnelle, car elle joue sur une vulnérabilité de l'adversaire. Le gestionnaire, par exemple, dépend toujours du savoir-faire détenu par son personnel pour prendre des décisions. La régulation conjointe a besoin de la régulation autonome pour exister. Devant l'indifférence du personnel, son refus d'entrer en relation, le gestionnaire est poussé au compromis (« tu peux pousser, tu peux pousser certains, mais à un moment donné comme gestionnaire tu dis OK, c'est correct »). Dans un tel contexte, le développement

technologique préconisé par un gestionnaire soulève la controverse. Par exemple, l'implantation d'un robot pour automatiser des opérations répétitives s'étire dans le temps; elle dépend de la contribution d'employés réfractaires – bien qu'a priori ils y voient une manière de se libérer d'activités ennuyeuses.

Le repli peut s'étendre et mettre en cause une entente préalable au sein de l'équipe de gestion de l'agence.

[...] quand tu as 300 000 dollars de capital, par exemple, une année, puis au lieu de distribuer ça comme ça se faisait dans les autres années, dans les différents départements qui avaient des besoins, tout le 300 000 dollars s'en va à l'ADN, tu fais ça une année, tu fais ça deux ans, puis, après ça, après trois ans, christie ! Un instant⁴²⁵ !

Dans ces conditions, le compromis sur lequel repose la régulation conjointe entre les gestionnaires ne tient plus. Les acteurs adoptent le repli, au détriment de l'échange nécessaire au bon fonctionnement de l'agence. Ils ne sont plus disposés à faire des sacrifices au profit d'un service de l'agence. Le compromis institué pour assurer la croissance d'un service prometteur et, par conséquent, de l'agence dans son ensemble, ne tient plus. Un seuil a été dépassé. Le service en question est en train de devenir « un laboratoire dans le laboratoire », grugeant des ressources (espace, équipements, postes, personnel occasionnel, etc.) au profit de sa propre croissance et au détriment de la performance des autres services.

Animé par une dynamique d'exclusion, le dénouement d'un jeu de pouvoir laisse forcément des cicatrices : « ç'a été comme assez difficile. Puis, ç'a duré... c'est réglé depuis que madame [Unetelle] est partie. [Et aussi] par la force des choses monsieur [Untel] est décédé... et, puis, les professionnels qui étaient là, sont tous pas mal partis [...]. Le jeu s'est calmé finalement comme ça⁴²⁶.

Selon la teneur des enjeux, un acteur de l'agence peut chercher à se faire des alliés à l'externe. Par exemple, dans un conflit avec des employés syndiqués, représentés par deux syndicats, le gestionnaire peut s'allier l'un des syndicats et ses membres, dont

les intérêts convergent avec les siens : « c'était facile d'être ouvert, il [syndicat allié] récupérait 100 membres. [...]. Le syndicat des fonctionnaires [l'autre syndicat concerné] ne veut pas en perdre une centaine⁴²⁷. » L'acteur qui participe à un conflit au sein de l'agence peut mobiliser des acteurs à l'externe, dont les enjeux convergent avec les siens à l'aide d'une stratégie de l'alliance, dans le but d'obtenir des ressources qu'il ne peut pas mobiliser personnellement ou trouver au sein de l'agence. Le gestionnaire d'une agence peut par exemple s'allier les services administratifs de l'organisation d'attache et du Conseil du trésor, afin de faire des gains par rapport à un autre acteur collectif (employés de l'agence alliés à leur syndicat) dont les intérêts sont divergents. « [...] il a fallu tout vérifier l'aspect légal de cela [fusion de corps d'emploi]. C'est faisable ou ce n'est faisable ? [...]. Le Conseil du trésor m'a bien appuyé et la direction des Ressources humaines aussi m'a bien appuyé, à la Société et au Conseil du trésor. » Lorsque l'épisode est basé sur l'affrontement, tout acteur doit cependant faire face à la constitution d'un réseau adverse tout aussi puissant. « [...] en contre partie, il se faisait un lobbying incroyable au niveau des médias, au niveau des ministères pour bloquer ça cette histoire-là. Les menaces... »

L'affrontement entre deux réseaux adverses, ayant des ramifications à l'extérieur de l'agence, peut mettre en cause la transformation de l'unité administrative en agence. Le projet managérial est par exemple dénoncé publiquement, par le biais des médias, dans le but de soulever l'opinion publique et d'inciter un ministre à intervenir en faveur de professionnels du service public (« Nous [contrôleurs routiers], on est coincés, on voit notre réputation de professionnalisme se dégrader, et on ne cherche plus les vrais délinquants. On ne fait plus du contrôle [...]. On fait des statistiques⁴²⁸ »). La performance de l'agence, son efficacité, est alors décriée par des acteurs du système plus large dans lequel elle s'insère, allant jusqu'à soulever un paradoxe : « parce que nous sommes devenus tellement efficaces contre les délinquants que, maintenant, on s'en plaint ».

Pour faire face à l'adversité, dans de telles circonstances, tout acteur doit être guidé par une croyance, la valeur de son objectif et de sa stratégie :

Moi, je me disais non, c'était tellement clair dans ma tête, non je ne lâcherai pas. Un bout de temps j'étais tout seul, un bout de temps, j'étais vraiment tout seul. Parce que des gens en cours de route... c'était long et il fallait se battre tout le temps. Les gens viennent fatigués⁴²⁹.

Le contexte génère cependant des occasions que l'acteur interactionniste efficace saisit au moment opportun, pour agir dans le sens de ses intérêts, à savoir l'intégration des deux réseaux en présence. « Maintenant on a le go, c'est fait. L'intégration est faite. [...] le parti qui vient d'être élu [Parti libéral du Québec] parle de réduire le nombre d'accréditations syndicales. D'un coup on passait de trois à une. » L'acteur interactionniste efficace devient un médiateur capable d'influencer des acteurs collectifs dans le sens de ses intérêts : il réussit à orienter le jeu de pouvoir à son avantage.

En somme, si intégration il y a, lorsque l'agence poursuit la trajectoire de l'interaction, c'est à la suite d'un **processus politique reconnu**. Le conflit devient la base légitime sur laquelle l'intégration se fait entre différents acteurs. Le processus de mise en œuvre est animé par une « coopération conflictuelle » qui se déploie dans la durée.

Lorsque la transformation de l'agence tourne à l'affrontement, il peut en résulter un « construit politique » légitime, bien qu'il ne soit pas nécessairement satisfaisant pour tout le monde. Au sein de l'agence, la régulation est conjointe mais elle teintée par le contrôle managérial. Le gestionnaire de l'agence entretient la division du personnel ou des services de l'agence qu'il cherche à intégrer. Toute forme de trêve entre les acteurs demeure fragile. Si les tenants du mode de régulation défait adoptent une stratégie de repli, ils ne sont plus disposés à l'échange. L'interaction mène alors, paradoxalement, à la **cessation des interactions**. Autrement dit, l'entente minimale nécessaire au jeu de pouvoir n'existe plus entre les acteurs. Aussi la régulation

conjointe mène-t-elle à un déficit de régulation. Voyons maintenant l'alternative à l'affrontement, à savoir la collaboration tout azimuts, où l'entente entre les acteurs devient maximale.

7.4.4.2 L'interaction peut mener à un surplus de régulation

La trajectoire de l'interaction peut mener à un autre paradoxe : la recherche d'un moyen collectif pour **réduire l'incertitude** pourtant inhérente aux interactions sociales. Les acteurs tentent alors de neutraliser l'interaction qui sied de moteur à l'agence. Ils en viennent en effet à préconiser des « recettes » afin d'imposer la collaboration au lieu de l'affrontement. Le dialogue, le partage et la recherche du consensus sont des pratiques que les acteurs s'imposent, comme en témoigne un gestionnaire d'agence siégeant à une table de concertation à l'échelle de l'industrie dans laquelle opère l'agence.

Les gens ne sont pas à la recherche de confrontations. Ils sont à la recherche de solutions. [...] il y a des dossiers qui prennent du temps. Assez que dans certains cas c'est un [inaudible]. [...]

C'est compromis et consensus. [...]. Habituellement une décision qui est prise là est entérinée par tout le monde⁴³⁰.

Le « partage » devient la norme – qu'elle soit tacite ou explicitée. « [...] des fois c'est un groupe qui vient faire un compromis et après c'est l'autre, c'est partagé. [...] C'est un échange. [...]. [...] ça se fait tacitement. » Les relations entre les acteurs ont pour but de développer un lien de confiance, un lien social. « Et ce lien de confiance-là qui se développe par le dialogue... c'est quand même une approche dialectique, tu as le droit d'exprimer ton opinion et tu n'es pas obligé de penser comme les autres... ça amène beaucoup d'ouverture. »

Pour diminuer les effets pervers d'un jeu à somme nulle, où chacun se bat pour des ressources rares, le jeu est normé en fonction d'un but prédéfini, un enjeu collectif : « Chaque dossier est abordé pour trouver une solution correcte gagnant-gagnant⁴³¹. » Il est possible d'y voir un gain en termes d'intelligence collective, mais le caractère

programmé de la décision met l'accent sur le respect d'un processus au détriment d'un compromis véritable entre des préoccupations adverses.

Favorisant la bonne entente et la discussion, voire la découverte d'une « solution gagnant-gagnant », la régulation conjointe est alors à la source d'inefficience, d'une perte de temps (« il y a des dossiers qui prennent du temps. Assez que dans certains cas... »). Les acteurs échangent de la solidarité, mais c'est au détriment de la rapidité de décision. Pour résoudre le problème d'une prise de décision lente, l'acteur interactionniste fait valoir le facteur temps : « on voit l'application dans le temps. Les dossiers ne sont pas toujours liés l'un et l'autre⁴³². »

En l'occurrence d'une telle régulation conjointe entre des acteurs la performance de l'agence paraît bien relative. Par exemple, lorsque la demande est régulée conjointement entre l'agence et sa clientèle, une cible d'autofinancement peut paraître aisée à atteindre. « Vous avez un client qui va payer tout le temps. [...] on peut difficilement ne pas s'autofinancer quand le client, on sait qu'il va payer [...]. L'argument de l'autofinancement dans un modèle comme celui-là me paraît un petit peu boiteux⁴³³. » Dans de telles conditions, la « négociation » n'est pas un moyen satisfaisant pour réguler les opérations : ni le client ni l'agence n'ont intérêt à réguler la demande dans le sens des intérêts du *principal*.

Dans le cas de l'agence interactionniste, la régulation correspond à celle d'une *bureaucratie douce* (voir Courpasson, 2000). La commande bureaucratique n'est pas décrétée hiérarchiquement, elle est négociée avant de s'imposer par la suite aux acteurs concernés. C'est une stratégie cohérente avec un contexte qui ne se prête plus autant à la stricte régulation de contrôle, ni à une simple régulation autonome de la part de ceux qui exécutent le travail (voir Dupuis, 1998). Tout acteur de l'agence interactionniste peut ainsi profiter d'une « zone d'autonomie », bien que le jeu de

pouvoir soit au bénéfice de la réduction de son contrôle sur une zone d'incertitude (Reynaud, 1989, p.293) ou d'une incertitude mutuelle quant aux enjeux poursuivis.

Il peut toutefois en résulter deux types de problème : 1) la fin d'une relation d'échange; ou 2) une lenteur de la prise de décision. L'interaction peut mener à la fin d'une relation d'échange lorsque l'entente est minimale entre les acteurs. Un déficit de régulation participe, par exemple, au renforcement de la régulation de contrôle, tout autant qu'à l'inefficacité des règles, qui n'obtiennent pas la légitimité des tenants de la régulation autonome, portés à se replier sur eux-mêmes. En d'autres mots, la rencontre nécessaire entre la régulation de contrôle et la régulation autonome n'a pas lieu.

Le paradoxe de la trajectoire de l'interaction, c'est qu'elle mène à la neutralisation de l'interaction entre les acteurs qui participent à la transformation de l'agence. Toute possibilité d'action collective se perd au profit de la recherche d'un équilibre, d'une prise de décision consensuelle, d'une régulation conjointe postulant l'émergence d'une solution gagnant-gagnant, entre les tenants d'une régulation de contrôle et les tenants d'une régulation autonome. Lorsque l'entente est maximale, la solidarité est partagée et l'alliance est favorisée, mais c'est au détriment de la rapidité de la prise de décision.

7.5 La trajectoire de l'association (IV)

Une quatrième trajectoire est observable dans le mouvement des agences : la trajectoire de l'association. Elle est manifeste dans le cas du Centre de signalisation. Pour cette raison, la trajectoire de l'association débute en 2001. D'autres agences laissent des traces d'association, dont des UAS (Service aérien gouvernemental, Centre de recherche minérale, Tourisme Québec, Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale, Centre de gestion de l'équipement roulant, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec et Géologie Québec) et des USC (Contrôle routier Québec, Centre d'expertise hydrique, Bureau des infractions et amendes et

Centre québécois d'inspection des aliments et de la santé animale). Lorsque l'agence poursuit la trajectoire de l'association de manière solide les acteurs concernés inscrivent leur action dans une dynamique d'échange qu'il contribue à faire naître. Ils participent à la construction d'une agence associant des préoccupations d'acteurs fondamentalement divergentes à propos de la nature des choses.

7.5.1 Le discours à propos de l'association

Les acteurs qui engagent l'agence sur la voie de l'association cherchent, comme ceux des autres agences, à changer une impression négative par rapport à une unité administrative. Le défi à relever est de rentabiliser une agence ayant un « déficit structurel ». « C'était voué à l'échec en partant⁴³⁴ ! » La trajectoire de l'agence est cependant amorcée sur la base d'une nouvelle stratégie organisationnelle : l'association. Les acteurs adoptent un postulat : la meilleure manière de s'organiser, c'est de s'associer. Ils justifient leur stratégie (association) en prétextant que l'agence est alors plus dynamique.

Lorsqu'ils utilisent le mot « dynamique », les acteurs font référence à un **nouveau mode de fonctionnement** où plusieurs acteurs doivent être associés (Service aérien gouvernemental, Centre de gestion de l'équipement roulant, Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec, Contrôle routier Québec, Centre de signalisation, Centre d'expertise hydrique, Bureau des infractions et amendes). « [...] il faut créer une dynamique de travail d'équipe⁴³⁵ [...] ». Les objectifs doivent être partagés par tous les acteurs de l'agence; ces derniers doivent être engagés dans l'action pour atteindre des résultats qu'ils reconnaissent (« les gens participaient très activement à l'atteinte de ces résultats⁴³⁶ »).

Les acteurs voient dans la transformation en agence un facteur dynamisant. Les gestionnaires font l'expérience du « dynamisme » du personnel au moment de la mise en œuvre de l'agence (Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec) : « ç'a créé un dynamisme incroyable au sein de l'organisation. [...]. Ç'a créé un esprit

d'entrepreneurship⁴³⁷. » La transformation en agence est une manière de valoriser la mission de l'unité administrative visée au sein de son organisation d'attache. « Cette migration de l'organisation s'est traduite en un réel momentum lui permettant de se réaligner, de réaffirmer sa valeur ajoutée au sein de l'appareil gouvernemental⁴³⁸. »

Faisant l'expérience d'une « organisation dynamique », les acteurs décrivent aussi une organisation en changement. Ils opposent, par exemple, l'état de dynamique à l'état de « sclérose » antérieure à la transformation en agence (Contrôle routier Québec). La **rapidité** est également au cœur du discours sur l'association : rapidité du service (Centre de gestion de l'équipement roulant); rapidité d'exécution et rapidité de l'information du personnel (Tourisme Québec); rapidité de la signature d'ententes avec la clientèle (Service aérien gouvernemental); et rapidité de fonctionnement (Centre de gestion de l'équipement roulant, Centre de signalisation et Bureau des infractions et amendes). La rapidité fait partie des critères admis pour évaluer la performance de l'agence (Centre de gestion de l'équipement roulant). « C'est beaucoup orienté vers l'efficacité, la rapidité, le service⁴³⁹. » La qualité du service, son efficacité, se traduit en termes de délais de livraison. L'agence livre ses produits et services plus rapidement (Centre de signalisation) : « Le défi qu'on avait c'est de dire... d'être capable de faire plus vite que le privé. C'est ce qu'on fait⁴⁴⁰. » La rapidité de l'agence fait la fierté des acteurs partageant le discours sur l'association (« On a une structure légère, qui va vite, puis, on est fier de ça ! »). En valorisant la rapidité, l'agence rejoint une préoccupation émise par des acteurs centraux : « responsabiliser davantage les gestionnaires de façon à accélérer les processus de décision⁴⁴¹ [...] ». »

En participant à la transformation de leur organisation en agence, les acteurs disent répondre aux exigences d'un environnement préoccupé par la vitesse. Ils soulignent le rôle joué par l'utilisation de nouvelles technologies de l'information et de la communication : « Maintenant la gestion des stocks ça se fait avec un téléphone cellulaire. [...]. Donc il y a une compétition qui se fait⁴⁴². » Ils justifient également la

performance axée sur la vitesse par la pression venant de la clientèle de l'agence : « Ici, ça va très vite. Un peu comme en affaire, tu ne peux pas dire : « ça on va prendre une couple de mois, on va y penser ». C'est demain qu'est-ce qu'on fait ? Quand t'as un client qui veut quelque chose, comment tu vas le faire⁴⁴³ ? » Les acteurs de l'agence « dynamique » entendent diminuer l'écart entre les manières d'« opérer » dans le secteur public et leur perception de la manière dont les choses se passent dans le monde des affaires (secteur privé). En d'autres mots, **le temps devient un enjeu important** lorsque les acteurs font l'expérience de la stratégie de l'association.

L'adoption du dynamisme comme « principe » d'organisation **n'exclut pas la controverse ni les enjeux** entre les acteurs concernés par la mise en œuvre de l'agence : « Il y a des gens, parfois, qui sont venus ici qui n'ont pas été capables de rester. Ils trouvaient que la philosophie ou le dynamisme étaient intéressants, mais ils n'étaient pas capables de s'adapter⁴⁴⁴. » Des tensions se manifestent également entre les acteurs quant à l'intérêt d'accélérer ou de décélérer la prise de décision au sein de l'agence. Des acteurs de l'agence estiment que la vitesse est à la source de problèmes : « Les erreurs, c'est quand on est allé trop vite pour faire de l'embauche. » Privilégiant la vitesse, l'agence peut commettre des erreurs de parcours; elle s'engouffre rapidement le long d'une voie de transformation non désirable, ayant perdu de vue les contours de son organisation d'attache. Le sens de la décision est alors à revoir et fait l'objet d'un enjeu entre les acteurs.

Aussi des acteurs de l'agence prêchent-ils pour une certaine décélération des opérations, considérant des dimensions comme la sécurité à bord d'un véhicule : « On note que des fois les gens, voulant aller trop vite ou voulant trop performer, ne s'attachent pas toujours⁴⁴⁵ [...]. » Des acteurs centraux (syndicats) sont d'ailleurs favorables à une certaine lenteur de l'administration publique.

Lorsqu'on dit qu'il y a des longueurs administratives extrêmes, moi, je vous dirais qu'il y a peut-être moyen [...] de trouver des façons de rendre les choses plus rapides pour qu'on puisse doter les emplois. Mais, compte tenu que le gouvernement, ce n'est pas le dépanneur du coin, il ne décide pas un matin qu'il procède à l'embauche, il y a une planification qui est faite, une planification des effectifs qui sont nécessaires⁴⁴⁶ [...].

L'éloge de la lenteur, il faut le noter, masque d'autres préoccupations d'acteurs, notamment le freinage quant à l'octroi d'une plus grande flexibilité de gestion à des agences. L'on répond alors au discours sur la rapidité des opérations, servant lui-même de paravent à l'intérêt d'obtenir une marge de manœuvre de gestion auprès d'acteurs centraux (dont le Conseil du trésor).

Aussi les acteurs participant à la trajectoire de l'association prennent-ils conscience de la pertinence d'une nouvelle alliance entre ceux qui sont préoccupés par la vitesse – que symbolise le secteur privé – et ceux qui sont préoccupés par la lenteur – que symbolise le secteur public.

Probablement que si le public irait un peu plus vite ça irait mieux. Probablement que si le privé irait un peu moins vite dans sa [inaudible] ça irait mieux. [...]. Les gens du public vont analyser, consulter... consensus. Les gens du privé ça va être : regarde... C'est normal tu ne peux pas être promoteur en même temps que tu es analyste. C'est correct comme ça. Je pense que les deux mondes ont à apprendre⁴⁴⁷.

Des acteurs proposent d'ailleurs une signification particulière au mot « dynamique », alliant une préoccupation pour la vitesse de décision et celle pour la lenteur de la prise de décision (Contrôle routier Québec). Une telle alliance survient au sein de l'agence dans le sillage d'expériences de partenariat entre le secteur public et le secteur privé. « Donc, ils auraient intérêt tous les deux [secteur public et secteur privé] à échanger. Les agences peuvent se permettre ça parce que les agences vont rendre le modèle plus dynamique, plus performant avec plus d'outils. » La trajectoire de l'association s'oriente ainsi en fonction du développement d'une capacité particulière : la capacité de **contrôler l'accélération** des opérations (incluant la prise de décision). Une agence

véritablement dynamique est en mesure d'accélérer et de décélérer ses opérations en fonction des besoins et des circonstances.

Cela dit, l'adoption du principe d'une organisation dynamique ne se fait pas de manière automatique. C'est un compromis particulier négocié entre les acteurs de l'agence, qui résulte d'un jeu de pouvoir.

7.5.2 Le système d'action de l'association

Le système d'action que sous-tend la trajectoire de l'association mène à l'instauration d'une régulation conjointe dynamique. L'agence doit alors associer par convention les acteurs au sein de l'agence de même que ceux de son environnement externe.

7.5.2.1 Une agence associant le personnel par convention

À l'interne, l'agence associationniste règle un problème pour lequel aucune autre agence ne trouve de solution. Elle associe par convention tout le personnel de l'agence. Le gestionnaire de l'agence y joue un rôle important, comme nous le verrons ci-après.

Le gestionnaire de l'agence poursuivant la trajectoire de l'association s'engage à transformer une unité administrative ayant un « déficit stucturel » en agence « rentable », ou viable, sans garantie de marge de manœuvre – sans avoir la « latitude d'engager du personnel occasionnel ». Il entend « prouver qu'avec ce qu'on a on est capable de mettre l'agence sur les rails ». En d'autres mots, le gestionnaire accepte une contrainte émise par des acteurs externes, ou centraux, la responsabilisation par rapport à des résultats.

Le gestionnaire associationniste accepte aussi, d'entrée de jeu, la contrainte d'une organisation déjà en place, avec sa structure, ses processus, ses équipements, son personnel, sa culture, ses produits et services, ses « concepts ». Or, le gestionnaire dynamique, ou fonctionnant sur la base d'associations, réussit à se dégager une marge de manœuvre au sein de l'agence en dépit de l'ampleur des contraintes. Il n'y

parvient pas en quantifiant ou en précisant une cible à atteindre à l'aide d'indicateurs de performance. Il n'a pas les données en main – et elles dépendent d'une expérimentation. Il ne cherche pas à mystifier son vis-à-vis, ni à obtenir une concession de son personnel, en termes de qualité de l'information. Il s'affaire plutôt à transformer une contrainte en ressource. « Peu importe le type d'agence, elle a besoin d'une structure minimum pour démarrer et la faire fonctionner⁴⁴⁸. » Là où d'autres voient une contrainte (du personnel en surnombre), le gestionnaire de l'agence associationniste perçoit par exemple une marge de manoeuvre : « On a une grosse infrastructure, on a des coûts de main-d'œuvre très élevés, la seule façon [de] rentabiliser cette agence, c'est de développer des nouveaux produits, de nouveaux marchés [...]. » Encore faut-il mobiliser le personnel de l'agence.

Au niveau des opérations, le gestionnaire de l'agence, on l'a vu, contrôle une zone d'incertitude, la décision de gestion. Mais le gestionnaire dépend de son personnel quant à l'effort opérationnel (de production). Comment les choses se distinguent-elles dans le cas de l'agence associationniste ? D'entrée de jeu, la situation est caractérisée par le retrait généralisé. Les personnes qui occupent des postes sur une « chaîne de production » sont, en théorie, interdépendantes. Or, « ça ne se parlait pas du tout. Ça ne se parlait tellement pas que les gens du magasin n'avaient rien à faire, puis ils n'allaient pas aider les gens de l'usine et vice versa. » Derrière l'absence de relations se cache un jeu de pouvoir tellement fort et réciproque qu'au sein de l'agence c'est « un gouvernement dans un gouvernement⁴⁴⁹ ». Dans une telle situation, gestionnaire et employés favorisent à travers l'indifférence généralisée le maintien d'une règle de protection mutuelle : « il n'y avait personne d'imputable dans la chaîne de production... »

Le gestionnaire associationniste intervient au sein de l'agence pour réguler les opérations et favoriser l'émergence d'une organisation dynamique (« c'est une dynamique de groupe que je mets⁴⁵⁰ »). La « venue » de sang neuf sert par exemple à débloquer les relations entre les acteurs participant au « système » organisationnel.

« Du sang nouveau, c'est des idées nouvelles. [...]. Des idées, c'est énergique et ça pousse et c'est intéressant. [...] Ç'a créé une dynamique interne, ç'a redonné confiance aux gens dans le système⁴⁵¹. » Le gestionnaire mobilise aussi des « concepts » admis au sein de l'agence afin de participer à l'institution d'une dynamique positive, participant à la performance de l'agence. Mobilisant les ressources détenues par le personnel affecté aux opérations au sein de l'agence, le gestionnaire réussit à faire des gains temporels, en termes de rapidité des opérations : « En dedans d'une semaine, on leur a proposé un concept de gestion de circulation dynamique⁴⁵² [...]. »

À la différence du gestionnaire interactionniste, le gestionnaire associationniste ne divise pas le personnel dans le but de faire des gains à ses dépens, en termes de régulation de contrôle. Il intervient pour que les choses se mettent en place de manière « automatique » en faisant la promotion d'une régulation autonome (« on les laisse aller »). Le gestionnaire associationniste agit pour instaurer une dynamique au sein même du personnel et le rendre autonome quant à la prise de décision. Il délègue la prise de décision à ceux qui exécutent le travail, tout en orientant leur choix de manière discrète.

On a eu un nouveau contrat. [...]. J'avais trois scénarios. [...] ç'a pris un bon 15 minutes, une demi-heure avant qu'il y ait une synergie, une discussion de groupe, et ils [personnel affecté aux opérations] sont sortis avec un engagement : « on le fait, on est capable ! On le veut ! » Ç'a donné lieu au projet [...] et on a livré deux semaines à l'avance⁴⁵³.

Les acteurs de l'agence sont déterminés à faire des gains temporels. Dans le cadre de la trajectoire de l'association, les acteurs réussissent à associer des préoccupations pour la rapidité d'exécution et des préoccupations pour la lenteur de la prise de décision. Par exemple, le gestionnaire désire que les choses se déroulent avec le moins de temps possible; le personnel est soucieux, pour sa part, de rester un groupe homogène et que tous soient consultés avant de prendre une décision les concernant. Il en découle nécessairement une certaine lenteur. Les acteurs acceptent tout de même

un compromis : le gestionnaire accepte de diminuer ses attentes par rapport à la rapidité d'exécution s'il veut obtenir la mobilisation du personnel; et ce dernier accepte de faire les choses plus rapidement s'il veut obtenir la décision du gestionnaire d'aller de l'avant avec le projet. Les intérêts des acteurs sont donc divergents, mais aucun acteur ne remet en cause l'intérêt de l'autre. L'incertitude est mutuelle et la reconnaissance est réciproque. Une convention permet la coopération entre les acteurs. La règle prévoit l'échange entre une accélération des opérations contre une décélération de la prise de décision. Il en résulte une certaine performance de l'agence (« on a livré deux semaines à l'avance »).

L'acteur associationniste ne cherche pas à éliminer les « bons débats », ni la controverse. Le but du gestionnaire c'est, par exemple, d'influencer le personnel de l'agence dans le sens d'une responsabilisation par rapport à des résultats. L'acteur de l'agence associationniste est ouvert à la négociation : le gestionnaire négocie de manière explicite l'autonomie du personnel contre sa responsabilisation par rapport à des résultats. Le gestionnaire est prêt à diminuer ses interventions auprès du personnel et à négocier des parts d'imputabilité (« La seule chose que tu as... t'es imputable »). En échange d'une responsabilisation (ou d'une part d'imputabilité), le gestionnaire concède de l'autonomie de fonctionnement au personnel de l'agence, en tant qu'acteur collectif, cette fois indivis. Le gestionnaire travaille ainsi à la mise en place d'une **régulation conjointe particulière**, associant une régulation de contrôle à une régulation autonome, tout en favorisant le transfert de la régulation conjointe au sein même du groupe de ceux qui exécutent le travail. « [...] on met les bons avec les moins bons et compagnie et on les laisse aller⁴⁵⁴. »

Le gestionnaire ne cherche pas à diviser la chaîne des opérations. Il cherche à y susciter l'échange en développant la capacité de médiation à des postes névralgiques mais peu valorisés.

[...] à partir du moment où on a associé l'ensemble de la chaîne bien la petite madame maintenant de la commande quand elle a une urgence, elle appelle la

production, elle appelle ou elle va voir le contremaître, puis elle dit : « Écoute là ça presse ! », lui il va voir ses employés, il dit : « Écoute, tu arrêtes ça, tu fais l'urgence ! » [...]

Puis, là aujourd'hui, il y a de plus en plus des gens de l'usine qui vont aider aux gens du magasin pour l'emballage et la livraison. Puis, là les gens du magasin font l'inverse. [...]

C'est une équipe, c'est carrément un changement de culture...⁴⁵⁵

Le gestionnaire entend bâtir la capacité de médiation de tous les maillons même les plus faibles. « [...] on travaille avec eux autres pour, dans chacune des parties du processus, trouver une façon d'améliorer toujours la rapidité ou la performance. » Le gestionnaire intervient au sein de la chaîne, il s'y positionne de manière stratégique dans le but de participer à l'instauration d'une **dynamique plus fluide**.

Le gestionnaire de l'agence associationniste participe au fondement rapide d'une culture de compréhension au sein de la chaîne de production. Il traduit le processus administratif dans un langage que tous peuvent comprendre et partager, transformant des **énoncés** sur l'agence en des énoncés auxquels tout le monde puisse adhérer. L'agence incarne alors les préoccupations émises par chacun des maillons de la chaîne.

C'était la faute à personne. Parce qu'ils ne connaissent pas le processus, ils ne sont pas en maîtrise du processus. Mais à partir du moment où tu leur as défini le processus, tu leur as montré leur contribution pour livrer et tu leur as montré l'importance d'un travail à la chaîne, et que la chaîne est forte en autant qu'il n'y a pas un maillon trop faible, ils comprennent tous ça. Ce n'est pas long⁴⁵⁶.

Le gestionnaire accorde le droit à l'erreur mais il se garde toujours la possibilité d'intervenir au besoin pour accélérer le processus de compréhension de la situation. Le gestionnaire n'est pas fermé aux préoccupations adverses du personnel pour autant; il met de côté son rôle de décideur pour participer au processus de traduction et de compréhension du problème dans les termes et le langage du personnel affecté aux opérations. Le gestionnaire conçoit en effet le processus administratif de l'agence comme une série de médiateurs dans laquelle lui-même s'insère : il est alors, pour

ainsi dire, au même niveau que les autres acteurs. Le gestionnaire rappelle par exemple les préoccupations d'acteurs virtuels afin d'obtenir des parts de responsabilité de l'ensemble des employés par rapport aux impacts de la non-performance.

[...] je ne leur ai pas dit que le client était content même si on avait mal fait. Ç'a un impact [de livrer un panneau de signalisation avec un délai] ! [...] C'est des risques d'accident de plus, des morts potentiels de plus ! J'ai dit : « Comprenez-vous l'importance de livrer une commande à un client quand il la demande ? »⁴⁵⁷

Ce faisant, le gestionnaire fait prendre conscience aux employés qu'ils ont un potentiel de médiation par rapport à la mission de l'agence – qui n'est pas simplement une question d'extrants ni de résultats mesurables. Il donne ainsi au personnel la possibilité de participer à la prise de décision au sein de l'agence.

Dans ces conditions, pour atteindre une cible déterminée, le gestionnaire de l'agence n'a pas à brandir de discours anti-bureaucratique, ni à prôner une plus grande flexibilité de la gestion, ni à entretenir l'image d'un environnement menaçant la survie de l'agence.

Ils ont beau dire ce qu'ils veulent des fonctionnaires, ce n'est pas un personnel difficile, c'est du monde qui demande à être traité en adulte. C'est du monde qui demande à être reconnu, puis tu travailles avec eux autres, puis tu les laisses aller après ça ! Ils sont capables de se prendre en main, puis c'est sûr que de temps en temps tu es obligé d'en suspendre un ou de brasser, parce que... c'est des humains que tu gères, mais globalement là c'est une synergie d'équipe qui s'établit et on travaille en fonction de ça⁴⁵⁸.

Le gestionnaire apprend à se comporter comme un médiateur parmi d'autres médiateurs. Prenant part à un processus, il se voit comme un médiateur au sein d'une série de médiateurs. Il se voit autrement que le supérieur en toutes circonstances. Il ne se voit pas seulement comme le gestionnaire d'un processus administratif, mais aussi comme le responsable d'une activité au sein de ce processus. Le gestionnaire reçoit des intrants en provenance d'autres activités, tout en destinant des extrants à d'autres activités du processus, sous la responsabilité d'autres personnes (« L'instigateur du concept, [c'est] le directeur, et celui qui a supporté techniquement, c'est

l'ingénieur »). L'activité de décision dans l'esprit du gestionnaire associationniste est au même niveau que les autres activités de l'agence. Elle fait partie d'un processus qu'elle ne surplombe pas. Aussi l'acteur associationniste ne voit-il plus le processus simplement comme une série d'activités. Il voit le caractère social du processus, il se le représente comme une série de médiateurs. Le processus administratif (ou « chaîne de production ») est transformé en chaîne d'« assemblage » du social – l'agence n'est pas produite par du social, **l'agence est le lieu où le social est assemblé**.

Le gestionnaire vit aussi une transformation. Il se dédouble et parle de lui-même à la troisième personne (« le directeur »). Il est en relation avec lui-même. Il prend une certaine distance avec l'intérêt d'une stricte régulation de contrôle. Adoptant plusieurs chapeaux : celui du décideur, d'un opérateur, voire d'un client virtuel, il apprend à jongler avec plusieurs rationalités, celle d'une régulation de contrôle (décision de gestion) et celle d'une régulation autonome (exécution des opérations). La régulation conjointe devient, pour lui, plus instantanée.

Le comportement de l'acteur associationniste demeure stratégique : il mobilise des ressources qui correspondent à des contraintes pour autrui, même lorsque la régulation est conjointe. Le gestionnaire garde, par exemple, le contrôle sur une zone d'incertitude, la possibilité de faire intervenir une contrainte pour le personnel de l'agence, à savoir son droit de gérance (sa part d'imputabilité formalisée par le biais d'une convention associant des acteurs centraux). Le gestionnaire de l'agence tranche lorsque qu'il le juge nécessaire, mobilisant son statut hiérarchique, mais il met les choses dans leur contexte. Il ne cache pas les contraintes pouvant survenir pour le personnel de l'agence : « j'ai imposé un minimum de 70 pour cent du personnel sur le plancher [...]. Ils l'ont vu venir, ils ont vu les résultats, ils savent que l'année prochaine ça ne sera plus 70 pour cent du monde ça va être probablement 80 ou 85 pour cent du personnel en tout temps sur le plancher⁴⁵⁹. » Le personnel obtient dans la transaction une part d'imputabilité. Le gestionnaire ne coince pas le personnel dans le

court terme, il ne cache pas les enjeux, les contraintes pouvant survenir, il n'a pas de « plan » (stratégie cachée).

L'acteur de l'agence associationniste participe à une dynamique d'échange positive en élucidant les composantes du système social. Il identifie publiquement les enjeux, reconnaît les acteurs (« du monde qui demande à être traité en adulte ») et situe leur position respective dans le champ social. Il reformule les choses dans un langage compatible avec un cadre de référence sociologique combinant l'ANT et l'analyse stratégique; il rend « opératoire » un tel cadre de référence (« ça se négocie », « on a associé l'ensemble de la chaîne »). De cette manière, il fait œuvre pédagogique. Il développe la « perception stratégique » et la capacité de médiation au sein de l'agence, afin d'orienter le processus dans le sens d'un gain temporel, au moment opportun (« la petite madame maintenant [...] quand elle a une urgence, elle va voir le contremaître, puis elle dit : « Écoute là, ça presse ! » »).

Le gestionnaire joue un rôle important dans une telle dynamique : il articule les éléments participant à la transformation de l'agence dans les termes d'un rapport de pouvoir, d'une action organisée. Il sert de médiateur entre lui et d'autres acteurs ayant diverses rationalités (logique du contrôle et logique de l'autonomie), afin d'en arriver à une solution au problème que tous cherchent à résoudre. Le gestionnaire ne connaît pas plus que les autres la teneur de la solution. Il ne tente pas d'imposer une solution, mais bien de mettre en place des conditions propices à la découverte, à l'innovation sociale, à la mise en œuvre de l'agence de manière dynamique (« ç'a pris un bon 15 minutes, une demi-heure avant qu'il y ait une synergie, une discussion de groupe, et ils sont sortis avec un engagement »). Le gestionnaire partage le risque de l'agence en s'associant par **convention avec le personnel** : il reconnaît l'importance de la préoccupation de ce dernier pour une certaine lenteur des opérations. « Ça se négocie ça, j'ai des contrats de performance avec eux autres [le personnel de l'agence]⁴⁶⁰. »

Le gestionnaire de l'agence ne se contente pas d'observer le jeu et d'instaurer une régulation conjointe dynamique. Il participe lui-même à une telle régulation des

comportements au sein de l'agence : prenant part au processus de mise en œuvre, le gestionnaire met en jeu une part d'imputabilité. Il initie la transformation collective d'une contrainte en ressource. Le personnel est intéressé par une telle « marge de manœuvre » (part d'imputabilité) et est prêt à l'échanger contre un engagement de sa part (« contrat de performance avec eux-mêmes »). De cette manière, le gestionnaire prend part directement à l'expérimentation d'une dynamique sociale plus fluide. Il accepte que l'incertitude fasse partie de l'état de nature de l'agence. Le gestionnaire reconnaît la part d'incertitude inhérente à toute dynamique sociale (« c'est des humains que tu gères »).

Cela dit, le gestionnaire de l'agence associationniste développe le contrôle sur une zone d'incertitude cruciale pour l'organisation. Se dédoublant, ou adoptant plusieurs chapeaux (celui du décideur, d'un opérateur ou d'un client virtuel), il intègre graduellement les diverses préoccupations d'acteurs concernés par l'agence. Il peut ainsi évoquer une idée partagée. Le gestionnaire de l'agence garde aussi, de cette manière, son comportement imprévisible. Il peut changer de rationalité selon les circonstances et à la surprise d'un autre acteur. Le gestionnaire se garde alors une marge de manœuvre en cas de manquement d'un acteur au « contrat » de l'agence.

Le gestionnaire de l'agence conserve le contrôle sur une autre zone d'incertitude : la relation avec des acteurs externes de l'agence. Avec ces derniers, il adopte la même stratégie : il les associe par convention à la mise en œuvre de l'agence.

7.5.2.2 Une agence associant par convention des acteurs externes

L'innovation est au cœur de l'agence associationniste. C'est une règle de comportement, un postulat organisationnel devrait-on dire, que l'agence adopte pour faire des gains par rapport à des enjeux émanant de son environnement externe :

Je parlais avec une agence déficitaire. Tu fais quoi ? Tu t'assois sur ta chaise puis tu dis : « Je perpétue le déficit ! » ou tu dis : « Écoute là, c'est quoi ma clientèle ? C'est quoi qu'ils me permettent de faire ? J'anticipe son besoin et je lui présente c'est quoi son besoin et... j'améliore les produits qui existent⁴⁶¹ !

Pour parvenir à innover, l'agence doit se positionner par rapport à son **organisation d'attache** – une clientèle qu'elle désire conserver « captive ». L'agence doit combattre certains préjugés, une culture organisationnelle qui lui est défavorable :

ça change les cultures même à l'intérieur de mon ministère. Ç'a pris un an, à leur faire comprendre qu'on n'était pas une usine [...], qu'on était dorénavant un Centre [...]. J'ai dit : « Vous regarderez ma convention de performance et j'ai le mandat de développer dorénavant. Je peux juste avec une gang de faiseurs. On va vous montrer qu'on développe. »⁴⁶²

L'agence admet la contrainte, sa dépendance par rapport à son organisation d'attache, quant au contrôle exercé sur la demande. L'agence accepte également une règle du jeu : c'est à l'agence de faire la démonstration de sa valeur au sein de la dynamique de son organisation d'attache. Pour y parvenir rapidement, l'agence s'associe par convention. Elle reconnaît les préoccupations de son organisation d'attache pour les délais, la rapidité dans la livraison des services, de même que la qualité des produits et services de l'agence. Cette dernière lui concède le contrôle sur cette zone d'incertitude. L'agence accepte également de parler le même langage que sa clientèle, celui des impacts financiers : « le concept qu'on a développé nous autres, c'est avec une passerelle qui coûte 5 000 dollars [...] Alors, le ministère a le choix d'acheter un camion de 200 000 dollars ou d'acheter une passerelle de 5 000 dollars. » L'agence associationniste laisse, de plus, à son organisation d'attache le contrôle sur une autre zone d'incertitude cruciale : la décision d'opter ou non pour ses concepts. L'organisation d'attache, pour sa part, accorde à l'agence le contrôle sur le développement des concepts en question. Les acteurs concernés par l'agence conviennent ainsi qu'ils sont interdépendants et que le temps est un enjeu partagé. C'est au bénéfice d'un **mode de fonctionnement plus fluide**, où la performance est appréciée (« Ç'a pris un an »).

Par rapport aux **services de soutien** à la gestion de son organisation d'attache, l'agence associationniste procède dans le même esprit, celui de la convention, associant une préoccupation pour la rapidité et une préoccupation pour la lenteur.

D'emblée les services de soutien ne sont pourtant pas sensibles aux besoins de l'agence. Le gestionnaire de l'agence choisit tout de même de demeurer en bons termes. Il reconnaît la dépendance de l'agence envers « eux » tout au long du processus de mise en œuvre. Il ne cherche pas à mettre en concurrence ou à faire pression sur les services de soutien. Il cherche simplement à obtenir la compétence (ressource) où elle se trouve. Lorsque les services de soutien lui signifient qu'il empiète sur leurs compétences (« Ce n'est pas de tes responsabilités, c'est notre mandat de faire des descriptions d'emploi, c'est notre mandat de gérer le concours »), le gestionnaire de l'agence est réceptif au compromis.

Les acteurs de l'agence sont conscients de la spécificité de leur organisation (« Au gouvernement ça n'existe pas [un technicien en génie industriel]. Je suis la seule usine! »). Mais l'agence ne bifurque pas vers la différenciation pour autant. Les acteurs de l'agence cherchent à associer par convention diverses rationalités. Le gestionnaire reconnaît par exemple l'intérêt pour la lenteur de la prise de décision des services de soutien à la gestion (« eux autres, ils doivent faire toutes les descriptions par rapport à la loi⁴⁶³ »). En contrepartie, il leur « fait gentiment comprendre qu'ils n'avaient pas d'expertise [...] au niveau du contenu [...]. [...] ils ont accepté de nous laisser aller là-dedans. » Le gestionnaire de l'agence obtient ainsi la reconnaissance de son intérêt pour la rapidité d'un processus opérationnel (par exemple, la dotation d'un poste). Associationniste, il est prêt à partager le « bébé ». « On fait tout... la seule chose qu'ils font actuellement, c'est qu'ils gèrent le concours. »

S'associant par le biais de conventions, les acteurs ne voient pas pour autant leurs relations sous l'angle d'une simple collaboration, cherchant l'harmonie à tout prix. Ils ont recours à l'affrontement lorsque jugé nécessaire (« la chicane a pogné »). L'interaction ne verse cependant pas dans le dysfonctionnement : la régulation demeure dynamique, favorisant la coopération entre les acteurs dans le temps, tout en respectant la divergence de leurs intérêts.

En l'absence d'un gain, l'acteur de l'agence associationniste accepte tout de même le contrat de l'agence; il n'adopte pas une stratégie de repli. Il assume sa part de responsabilité dans le déroulement de la transaction.

[...] au niveau de tout le cadre *business* là que tu dois mettre en place, et changer, s'adapter aux pratiques comptables, puis de gestion du privé, tu n'as rien reçu. Tu n'as pas la structure et ton... ta direction des ressources humaines de ton ministère ne peut pas t'aider non plus...⁴⁶⁴

En fait, l'acteur associationniste reconnaît que la mise en œuvre de l'agence est un processus social et que la défense de ses intérêts dépend de la rencontre entre sa stratégie et celle d'autres acteurs concernés. Il assume le risque d'un jeu de pouvoir. Par le choix de sa stratégie, l'acteur associationniste entend démontrer de manière discrète qu'il est possible de bâtir une agence sans sombrer dans l'adversité, la menace ou le repli.

Par rapport à des **services de soutien administratif**, l'agence associationniste fonctionne aussi en privilégiant l'association par convention. L'acteur de l'agence associationniste se montre réceptif à l'échange (de comportements, d'information, de ressources). Le gestionnaire de l'agence profite par exemple de l'expertise de la représentante d'un organisme offrant des services de soutien administratif, comme la Société immobilière du Québec. Ouvert à une décélération de la prise de décision, le gestionnaire de l'agence se donne la chance de découvrir d'autres pistes de solution à un problème qu'il cherche à résoudre (« la fille, elle nous explique comment elle nous facture »). Le gestionnaire tire ensuite avantage de l'absence de contrôle sur une expertise nécessaire pour augmenter la propre marge de manœuvre de l'agence qu'il représente – et faire valoir l'intérêt réciproque d'une rapidité d'exécution. Il propose rapidement une solution qui ne met pas en cause la marge de manœuvre d'autrui. Il propose par exemple de sous-louer un terrain de stationnement occupé en partie par l'agence, mais géré par un organisme. « C'est bien reçu, eux autres, c'est des gestionnaires d'édifices, pas des gestionnaires de terrain ! »

Les acteurs en viennent à signer une **entente** administrative : « on travaille sur un protocole d'entente avec la [Société immobilière du Québec] pour baisser nos coûts de loyer. » Les préoccupations d'acteurs, a priori divergentes, sont ainsi associées – la « propriété » est partagée sans nier les objectifs spécifiques des parties prenantes, tout en mettant à profit la lenteur de la décision et la rapidité d'exécution. L'entente repose sur un engagement à transmettre l'information à propos des transactions afférentes : « on gère les terrains, et on les consulte, ils sont au courant de tous les protocoles d'entente qu'on va signer avec les organismes⁴⁶⁵ ». L'entente administrative n'est pas garante d'un contrôle exclusif au profit de l'agence. L'acteur associationniste est en effet réceptif à la présence d'une incertitude qu'il ne contrôle pas dans la durée : « ils se gardent toujours le droit d'utiliser le terrain selon les besoins. »

Ce qui distingue les acteurs dont l'agence emprunte la trajectoire de l'association, c'est d'en arriver à une entente (**régulation conjointe**), sans pour autant neutraliser l'interaction entre des positions adverses par une norme imposant la collaboration à tout prix – autrement dit, l'agence associationniste est habitée par une régulation conjointe dynamique. La régulation des comportements d'acteurs y est basée sur la coopération, sans devenir pour autant conflictuelle. Percevant les choses dans la durée, l'acteur de l'agence associationniste n'abandonne pas pour autant ses propres intérêts. Il demeure à l'affût. Advenant une nouvelle donnée en provenance de son environnement, rendant la situation insatisfaisante de son point de vue, il se garde l'opportunité de remettre en question le compromis négocié.

Le ministère n'a pas d'argent cette année, fait que notre principal client a baissé ses commandes et, automatiquement, nous autres nos coûts fixes n'ayant pas baissé, on s'en va vers un déficit qui va être équivalent à une partie de l'augmentation de notre loyer et de quelques coûts fixes qu'on ne peut pas vraiment baisser⁴⁶⁶.

Le cas échéant, l'acteur entend revoir une décision collective, une convention, en profitant d'une occasion qu'il entrevoit dans le temps. Par exemple, le gestionnaire de l'agence « planifie » de faire valoir ses intérêts au moment opportun et auprès des

instances concernées. Il entend démontrer qu'il existe une manière de réduire le déficit de l'agence en lui octroyant une marge de manœuvre de gestion : la « possibilité de carrément sortir de la [Société immobilière du Québec]⁴⁶⁷ » et de devenir pleinement propriétaire. Bien qu'il soit ouvert aux préoccupations d'autrui, l'acteur associationniste n'en poursuit pas moins sa propre performance. « [...] un édifice comme ça à 600 000 dollars par année, nous autres on le paie en dedans de 10 ans. » Il n'agit pas contre autrui, mais pour lui. Se sachant tout de même en relation, il prend soin d'en instruire l'acteur concerné afin de l'inciter à faire ce qu'il faut pour changer l'état du compromis – et pour alimenter la dynamique autant que faire se peut.

L'acteur associationniste ne met pas en jeu le modèle de l'agence de manière radicale : le gestionnaire de l'agence n'envisage pas la privatisation pour obtenir plus d'autonomie de gestion. Plus modestement, il compte revoir le statut de l'agence dans le cadre de la négociation d'une nouvelle convention de performance et d'imputabilité, et d'une nouvelle entente de gestion. Le gestionnaire entend par exemple mettre la main sur une marge de manœuvre pour innover, développer de nouveaux produits et services, et « bouger facilement », bref pour briser le cercle d'un déficit récurrent, d'un mode de fonctionnement à la source de dysfonctionnement. Il ne veut pas obtenir le contrôle sur la demande ni sur la source de son financement. Il entend plutôt **positionner l'agence dans le cadre d'une dynamique organisationnelle**.

Par rapport à la concurrence, l'agence poursuivant la trajectoire de l'association fonctionne aussi par convention. Elle ne veut pas éliminer la concurrence sous prétexte de réduire ou contrôler une zone d'incertitude, même si elle est confrontée à une rareté de ressources (financement, information, personnel). L'agence veut faire une différence dans son environnement et par rapport à sa concurrence. Elle veut se positionner par la qualité de ses produits et services, par sa valeur ajoutée et sa complémentarité au sein d'une industrie. Elle entend participer au développement

d'un tel contexte organisationnel, en se positionnant dans une série de médiateurs (voir plus loin).

Le mode de fonctionnement de l'agence associationniste est plus fluide que le mode de fonctionnement bureaucratique traditionnel. Les acteurs dont l'agence emprunte la trajectoire de l'association en viennent en effet à s'associer de manière dynamique par le biais d'une série de conventions négociées dans le temps. Comme nous le verrons ci-après, les acteurs de la trajectoire de l'association participent à un mouvement d'associations.

7.5.3 Un mouvement d'associations

L'association par convention entre des acteurs n'est pas nouvelle dans le mouvement des agences au Québec. L'agence axée sur la différenciation associe par convention des acteurs externes; l'agence intégratrice associe par convention ses gestionnaires; l'agence suivant la trajectoire de l'interaction associe par convention un réseau d'acteurs. L'agence qui emprunte la trajectoire de l'association pousse cependant plus loin le recours à l'association par convention. Elle crée un mouvement d'associations entre tous les acteurs concernés. L'agence associe « l'ensemble de la chaîne ».

La mise en œuvre de l'agence associationniste part d'un problème à résoudre dans son environnement externe : « bien comprendre la situation de mon client⁴⁶⁸ ». Le gestionnaire de l'agence émet par exemple une vision par rapport à « où on s'en va », un « feeling » par rapport à un marché. Il a des idées de solution pour régler le problème. Il émet une idée et s'engage à préciser sa pensée : « il faut être visionnaire, c'est sûr, à ce niveau-là, il faut toujours être capable de bien cibler. » Il entend développer un produit déjà existant, l'améliorer, réduire le délai de production et de livraison, diminuer le coût de revient, afin d'en faire bénéficier son client. Il a une idée de la cible, des résultats à atteindre : « c'est juste des algorithmes de calcul, on est capable, selon la distance/vitesse, de dire [le véhicule] va être là dans 30 secondes. Alors, si cette technologie existe, il reste juste à la rendre performante. »

En **ayant une idée en tête**, le gestionnaire exerce le contrôle sur une zone d'incertitude. Il peut se positionner dans une dynamique d'échange avec la clientèle. Il fait parler le client de l'agence, l'amène à préciser son besoin. Il reconnaît les interdépendances. Le client de l'agence dynamique, de la même manière, veut en savoir plus sur l'idée du gestionnaire de l'agence. Il est prêt à concéder de l'information sur sa situation, ses besoins, ses préoccupations, en échange d'information sur l'idée en question. L'idée s'impose en raison de son pouvoir d'évocation. Elle répond à des préoccupations et suscite le désir d'en savoir plus, de voir comment la chose peut s'opérationnaliser.

Le gestionnaire doit ensuite trouver « les outils nécessaires à son développement ». Il mobilise l'agence dont il dépend pour concrétiser l'idée. « [...] mon comptable... Lui, il va être en mesure de me dire si je me trompe...⁴⁶⁹ » Le personnel de l'agence ayant recours à l'association apprend à « faire parler le cadavre⁴⁷⁰ ». D'un projet émane ainsi un prototype, un artefact, un produit culturel (voir Barley, 1983). Le produit de l'agence évoque les contours d'un **assemblage d'intérêts** de plus en plus manifestes (besoins de la clientèle, impacts sur la mission du ministère, rôle des services de soutien à la gestion, développement de nouveaux produits, disponibilité de nouvelles technologies, désirs du personnel, développement de l'agence).

Au fur et à mesure que l'agence développe un produit ou service, les préoccupations des acteurs convergent. Le gestionnaire de l'agence joue un rôle de médiateur : il se donne la peine de comprendre les différentes préoccupations, de préciser les différents points de vue, dont le sien, et de les articuler. La lenteur est au cœur d'une telle opération de traduction des préoccupations des acteurs concernés. Le gestionnaire dégage et rend explicite les accords à propos des solutions expérimentées, favorisant tout de même la rapidité d'une mise à exécution : « on y croit, oui, on y va⁴⁷¹. »

Muni d'un accord entre des acteurs (clientèle, personnel de l'agence), le gestionnaire de l'agence peut mobiliser des ressources pour influencer d'autres acteurs, du bien-

fondé de l'entreprise, de l'applicabilité du « plan d'affaires » de l'agence. Au-delà de la preuve sur papier (le plan comme tel), le gestionnaire de l'agence doit, par exemple, convaincre son sous-ministre que l'agence poursuit des enjeux réalistes s'il veut obtenir une marge de manœuvre de gestion (par exemple, justifier des postes). Le gestionnaire de l'agence est prêt à partager l'imputabilité quant à la gestion des opérations, à prendre une partie du risque.

Tout ce que j'ai développé, tout ce que j'ai amené comme idées, le sous-ministre y croyait, les clients y croyaient. Si les autorités n'y croient pas tu es fait ! Et j'ai réussi à justifier des postes. C'est sûr que j'aurais pu monter un très beau plan d'affaires, théorique et compagnie, prendre un an pour tout monter ça, puis déposer ça au sous-ministre, je suis probablement certain qu'il aurait dit : « Écoute là ! Tu en fumes du bon ! Puis tu veux t'en mettre une structure mon jeune ? Tu en veux une grosse agence ? » La seule façon que j'avais c'était de dire... c'était de prouver que, avec ce qu'on avait, on était capable de la mettre sur les rails et après ça, en ajoutant des ressources on est capable d'aller chercher... d'aller chercher plus...⁴⁷²

D'emblée, le gestionnaire se responsabilise par rapport à des résultats sans demander de nouvelles ressources (crédits). Il accepte de **partager ses « idées »**, sa vision quant aux besoins de la clientèle et aux nouveaux produits que l'agence entend développer. « [...] il faut au moins qu'on sache vers où on s'en va... » Ce n'est pas lui qui contrôle la décision, mais il contrôle une zone d'incertitude cruciale à la décision : les préoccupations du terrain et une piste de solution au problème. Il fait part de ses « estimations » à son sous-ministre et se dit prêt à revoir le plan – l'idée de départ.

[...] quand j'ai été voir le sous-ministre, j'ai dit : « j'ai mon feeling, il y a un marché, puis j'ai tâté le pouls de mes clients, ils en ont besoin. Ça coûte tant actuellement sur le marché, je suis capable de rester là-dedans, en autant que j'en vends à peu près tant. » [...] « Moi, ça me tente d'y aller ! » « Bien vas-y ! On verra ce que ça va donner ? » [...] J'ai plongé. On est rentable, le sous-ministre...⁴⁷³

Les acteurs s'accordent pour concevoir la mise en œuvre de l'agence dans le temps. Dans de telles conditions, ils s'associent au risque de l'agence, à un premier plan d'action. Le sous-ministre concède alors une part d'imputabilité au gestionnaire de l'agence – au lieu de verser dans un mode de fonctionnement rigide. L'imputabilité

du gestionnaire se construit donc dans et à travers des interactions : c'est une construction sociale.

Surtout, l'acteur associationniste voit la mise en œuvre de l'agence dans la durée : la résolution de problèmes est **étalée dans le temps**. L'important, pour lui, c'est de plonger dans le processus de mise en œuvre; l'acteur fait alors l'expérience d'un processus où les ressources peuvent être acquises en cours de route, dans l'action. Au sein d'une agence dynamique, les solutions sont développées au fur et à mesure que les choses se règlent et se précisent.

[...] nous autres, ça fait un an et demi qu'on gère des panneaux comme ça, on les a fait migrer, ils sont performants, on a l'expertise, on est capable, on sait comment ça s'entretient, on est capable soit de l'entretenir ou de donner des contrats, former du monde qui va les entretenir, puis là maintenant on est en affaires⁴⁷⁴ [...].

Tout au long de sa trajectoire, l'agence participe à la transformation des produits et services, des équipements et du personnel, de même que de ses relations avec d'autres acteurs concernés. « Maintenant, dorénavant, je suis en contrôle de voir où je m'en vais, et je suis capable d'arriver avec un [deuxième] plan d'affaires au niveau du sous-ministre. » Au-delà du plan proposé, l'agence développe son organisation en cours de route, son modèle d'affaires, assemblant des gains à l'externe et des gains à l'interne. Poursuivant la trajectoire de l'association, l'agence se dirige graduellement vers de plus en plus de contrôle sur ses affaires. « [...] le personnel a embarqué, à date ça fonctionne et ce qui va nous rester après ça, c'est de peaufiner le processus et aller chercher les ressources qu'on a besoin, et après ça, bien, se laisser porter par la vague pour être en contrôle partout. »

Ce faisant, l'agence participe même à l'établissement de nouveaux standards dans son environnement, favorables à la diffusion de ses idées transformées en produits et services. Elle participe ainsi à la construction de son environnement.

[...] ça fait 2 ans que je vais faire rire de moi puis que je me fais dire : « Moi, je n'y crois pas! » [...] j'étais à contre-courant là-dedans [panneau intelligent]. [...] même mon client il n'était pas vendu à l'installer. [...]. Là, il est implanté, j'ai déjà des bons

commentaires, des gens des normes du ministère qui disent : « Il nous en faudrait partout [...] et à des endroits stratégiques. [...] ça fait juste 3 jours que je suis content [rires]. Ça fait 3 jours qu'il est installé [nouveau type de panneau de signalisation]. Mais, c'est ça une agence, c'est ça une agence⁴⁷⁵. »

Aussi l'acteur participant à un mouvement d'associations se donne-t-il la chance de découvrir ce qu'est une agence : « tu pars avec une idée, tu as une équipe pour te supporter, tu livres, puis tu as un résultat, c'est motivant en maudit. »

Cela dit, la **médiation** avec des acteurs externes (services de soutien à la gestion du ministère, firmes privées, contractuels) occasionne des délais à la mise en œuvre de l'agence – ou à la transformation de l'organisation publique. Dans le cas du Centre de signalisation, par exemple, elle s'échelonne sur trois ans. L'agence se positionne tout de même à l'intérieur d'une dynamique qui prend l'allure d'un cercle vertueux – un mode de fonctionnement plus fluide, sans à coups. Pour y parvenir, elle ne cherche pas à contraindre autrui, elle fait plutôt appel à sa contribution, en tenant compte de ce qui le préoccupe, en apprenant à parler son langage. L'agence reconnaît les ressources (expertise, compétences) et les contraintes (règle et procédures) des autres acteurs et ne cherche pas à faire des gains outre mesure. Elle poursuit des enjeux réalistes, dans les circonstances. L'agence se positionne au sein d'une dynamique organisationnelle afin de favoriser la traduction des préoccupations de tous et chacun dans les termes d'un langage sensible à la vitesse (accélération, décélération, etc.). L'acteur de l'agence obtient ainsi du « nouveau personnel », de nouvelles ressources, et transforme de plus en plus d'activités de gestion pour « fonctionner comme [une] agence ».

On est allé chercher un comptable, comptabilité en management, on a été cherché un technicien en comptabilité, on est allé chercher un technicien en génie industriel. Là on s'apprête à aller chercher un magasinier. Et on s'apprête à aller chercher des apprêteurs et des... Des postes très spécialisés, une dizaine de sérigraphistes, et... on a des gens d'expertise et d'expérience ici, mais pas nécessairement avec l'expertise nouvelle, le nouveau marché⁴⁷⁶.

C'est ainsi que le processus de mise en œuvre de l'agence prend graduellement l'allure d'un **mouvement d'associations par convention**.

7.5.4 Le paradoxe de l'association

Pour transformer l'agence, et s'associer, les acteurs doivent partager des présupposés par rapport à la réalité organisationnelle – ils doivent parler le même langage. Ils doivent s'associer par le biais de conventions quant à la nature des choses. Commençons par leur conception du milieu organisationnel, puis nous verrons qu'ils adoptent une conception particulière du temps.

Les acteurs de l'agence associationniste ne voient pas le jeu de pouvoir en milieu organisationnel comme étant un jeu à somme nulle. Ce que l'un gagne, l'autre ne le perd pas pour toujours – et vice versa. Aussi l'association entre les acteurs de l'agence repose-t-elle sur une convention, largement implicite, à propos de l'état de nature des choses. L'environnement de l'agence associationniste n'est pas une « jungle », où les acteurs doivent se battre pour leur survie. Un concurrent, par exemple, ce n'est pas une menace. « [...] un concurrent, c'est quelqu'un avec qui tu peux te comparer, c'est quelqu'un que tu peux dépasser ! C'est quelqu'un qui peut te donner énormément d'information⁴⁷⁷. » Le positionnement stratégique de l'agence acquiert alors un sens particulier. « [...] des fois, on se dit, bien cette information-là pourquoi la réinventer, on pourrait aller la chercher ailleurs. Alors, on se positionne, tu te positionnes, tu as toujours quelque chose à faire. »

L'agence associationniste reconnaît les enjeux qui se dessinent au fur et à mesure du déroulement de sa trajectoire de mise en œuvre. Elle découvre de nouvelles préoccupations, de nouvelles pistes d'« explications » détenues par autrui et conclut par la suite des accords novateurs, basés sur une prise de décision conjointe, éclairée et dynamique. L'agence ne devient pas médiatrice au détriment d'une autre agence – ni de ses propres intérêts. L'agence associationniste devient médiatrice en s'inscrivant dans une chaîne de médiateurs. Elle devient médiatrice en aidant l'autre à le devenir

pour ensuite poursuivre sa propre trajectoire. Le gestionnaire de l'agence dynamique mise par exemple sur une expertise développée à l'interne; il met en valeur le « bout de la chaîne » :

le bout de la chaîne, on l'a plus nous autres. Alors, on participe à leur projet [ceux d'organismes similaires, faisant de la recherche, mais plus universitaire et moins de la recherche appliquée], puis là ils nous trouvent intéressants parce qu'on peut être un véhicule pour eux autres aussi. On apprend à se connaître⁴⁷⁸.

S'insérant de manière stratégique, ou se positionnant, dans une série de médiateurs, l'agence associationniste contrôle une incertitude cruciale pour la chaîne, tout en participant à la construction d'un **acteur-réseau**, par exemple, dans le domaine du développement technologique.

[...] nous autres c'est la technologie qui nous intéressait, pas réglementaire ou autre, mais c'est la technologie, qu'est-ce qui va se passer en technologie dans l'industrie [...] dans le monde ? [...] je ne prétends pas qu'on a tout ! On commence, notre plan d'affaires n'est pas informé comme le prochain plan d'affaires dans [inaudible], mais on connaît à peu près notre monde, puis on a dit : « On va se mettre en réseau avec ce monde-là, puis on va avoir des contacts. » Alors, on se *plogue* un peu partout⁴⁷⁹.

Cette conception du monde organisationnel repose sur une prise de conscience. Les acteurs reconnaissent en effet, empiriquement, le rôle joué par le **facteur temps**. Pour mettre l'agence en œuvre, les acteurs estiment qu'un temps est nécessaire. Percevant la dimension temporelle de la dynamique sociale, les acteurs en viennent à accepter le compromis plus aisément, la contrainte de la coopération; ils misent sur leur capacité de faire des gains ultérieurement (voir Crozier et Friedberg, 1977). « C'est une cause dans le temps. »

De plus, les acteurs associationnistes conçoivent le temps différemment. Ils ne voient pas le temps comme quelque chose qu'ils peuvent contrôler. Le temps, selon eux, ne peut pas être chronométré – ils conçoivent tout de même que le temps peut être saisi. Le temps signifie la « **durée** ». La prise de conscience est perceptible lorsque l'agence « travaille en partenariat » avec des fournisseurs.

On les consulte, on les rencontre régulièrement, pour cheminer avec eux autres au niveau de leurs capacités aussi à répondre à notre besoin et adapter nos produits là. On leur permet là de... de moduler leur développement et l'amélioration des produits dans le temps⁴⁸⁰ [...].

Un gestionnaire qui fait face à un déficit structurel, où la situation est perçue comme un échec en partant, peut se dégager une marge de manœuvre, car il « mesure son engagement » en fonction d'un horizon différent, c'est-à-dire dans la durée. Il entrevoit la possibilité de diversifier ses ressources, d'en développer d'autres (« Tu es imputable, tu n'as pas le choix de trouver »), d'innover. La durée est le temps nécessaire à l'innovation, au développement de nouveaux produits et services, mais que nul ne peut préciser ou contrôler, car elle fait appel à des outils détenus par quelqu'un d'autre, à de nouvelles idées, de nouveaux concepts, encore à inventer. Aussi les acteurs voient-ils leur interaction (échange, dynamique) dans la durée. Ils ne s'engouffrent pas dans le conflit pour faire des gains absolument dans l'immédiat. Ils sont disposés à s'engager dans une dynamique où de nouvelles ressources peuvent être créées, des idées nouvelles peuvent émerger dans la relation, apportant une nouvelle manière de poser le problème et de trouver des solutions, dont ils pourront bénéficier – s'ils demeurent en relation bien sûr. Par conséquent, la dynamique sociale est valorisée, bien que les acteurs ne perdent pas de vue l'objet de la transformation, à savoir l'organisation publique.

Pour les acteurs associationnistes, le temps devient **irréversible**. Les niveaux organisationnels de l'agence ne sont pas enchevêtrés dans une structure; ils ne font plus partie d'une « boucle étrange », favorisant simplement la rétroaction entre des activités opérationnelles et des activités stratégiques. La structure organisationnelle de l'agence associationniste est aplatie, c'est une chaîne, avec un commencement et une fin. L'activité de décision y est une activité parmi d'autres activités d'un processus administratif et le décideur est un médiateur au sein d'une série de médiateurs (voir Latour, 2005). Concevant le temps comme étant irréversible, l'acteur est conscient que tout pouvoir, toute agence, « chaque concept a ses limites. Il faut

être capable d'arriver avec le bon concept au bon moment pour vraiment répondre à un besoin⁴⁸¹. »

Par conséquent, la trajectoire de l'association n'est pas à l'abri d'un paradoxe. Le **paradoxe** de la trajectoire de l'association, aussi erratique et tortueuse ou non linéaire soit-elle dans le temps, c'est d'atteindre une cible, de fonctionner sur la base d'un concept, socialement construit, à laquelle les acteurs adhèrent jusqu'à la fin. « Globalement, il faut y croire⁴⁸² », et accepter le caractère éphémère de l'agence.

Incidentement, en 2008, peu avant la fin de la recherche, le gouvernement annonce le démantèlement du Centre de signalisation.

7.6 Conclusion sur les trajectoires stratégiques

Les acteurs concernés par la transformation d'unité administrative en agence cherchent à construire (découvrir) un **modèle d'agence viable**. C'est le problème commun qu'ils cherchent à résoudre. Comme il a été démontré dans le présent chapitre, il est nécessaire de tenir compte de la trajectoire stratégique d'une agence afin de comprendre comment s'opère une telle transformation. Les agences ne suivent cependant toutes pas la même trajectoire stratégique. Elles s'orientent en fonction de quatre trajectoires stratégiques différentes : 1) la trajectoire de la différenciation; 2) la trajectoire de l'intégration; 3) la trajectoire de l'interaction; et 4) la trajectoire de l'association. Ces trajectoires diffèrent sur plusieurs points (discours, stratégie, mode de régulation, capacité d'association par convention). Deux remarques doivent être faites par rapport à ce constat. Premièrement, au Québec, la trajectoire de mise en œuvre de l'agence varie au sein du mouvement des agences bien que le contexte national, lui, ne varie pas de manière importante. Un tel constat vient confirmer le **rôle joué par les acteurs en situation de réforme**, au-delà du rôle joué par les institutions ou autres éléments appartenant au contexte national. S'intéressant à la manière dont est mise en œuvre au niveau local de la réforme, la recherche peut ainsi renforcer l'hypothèse de divergence par rapport à la création d'agences. Le modèle

d'agence et la manière dont l'agence est mise en œuvre varient non seulement d'un pays à un autre, mais aussi à l'intérieur d'un même contexte national (voir Pollitt et coll., 2001, p.288).

Deuxièmement, il faut remarquer que les différentes trajectoires n'ont pas toutes la même portée quant à la transformation d'une unité administrative en agence – et c'est indépendant du statut juridique de l'agence. Lorsqu'elle poursuit la trajectoire de l'association, l'agence se distingue des agences poursuivant d'autres trajectoires (trajectoire de la différenciation, trajectoire de l'intégration et trajectoire de l'interaction). Les gains y sont plus appréciables quant à la transformation en agence (régulation contractuelle ou par convention, responsabilisation du personnel par rapport à des résultats). L'impact y est également plus grand quant à la transformation de l'agence. Ce faisant, l'agence participe à la traduction de plusieurs éléments du modèle de l'agence (voir Tableau 16, p.401), notamment sa stratégie de mise en œuvre (association), sa régulation (dynamique) et sa capacité d'associer des acteurs par convention (mouvement d'associations). L'organisation publique y est par exemple transformée, sans qu'il soit nécessaire de cibler l'agence à l'extérieur d'un ministère ou organisme – en d'autres termes, sans qu'il faille transformer le modèle d'agence.

Favorisant un assemblage d'intérêts, l'agence poursuivant la trajectoire de l'association (ou agence associationniste) participe à la formation d'un acteur-réseau soutenant ce que doit être un modèle d'agence viable, c'est-à-dire dont le mode de fonctionnement est moins problématique que celui issu des autres trajectoires (trajectoire de la différenciation, trajectoire de l'intégration et trajectoire de l'interaction). Sa dynamique de fonctionnement n'a pas l'apparence d'un cercle vicieux. Elle permet une sortie durable du paradoxe de la mise en œuvre de l'agence (maintien du fonctionnement bureaucratique, rigidité organisationnelle), au profit d'un mode de fonctionnement plus fluide.

Tableau 16. La traduction des éléments de l'agence en fonction des trajectoires stratégiques

Trajectoire stratégique	Mode de régulation dominant	Capacité d'associer par convention	Cible
Différenciation	Autonome	Des acteurs externes	Agence en vertu d'une loi
Intégration	Contrôle	Alliance managériale	Agence en vertu d'une loi
Interaction	Conjoint	Un réseau d'acteurs internes et externes	Agence en vertu d'une loi
Association	Dynamique	Un mouvement d'associations (associe l'ensemble de la chaîne)	Agence au sein d'une organisation d'attache

La trajectoire de l'association se dessine toutefois sur la base des gains faits par les autres trajectoires en matière d'association par conventions : la trajectoire de la différenciation associe par convention le gestionnaire de l'agence et des acteurs externes; la trajectoire de l'intégration associe par convention des gestionnaires au sein de l'agence (alliance managériale); et la trajectoire de l'interaction associe par convention des acteurs au sein de l'agence (gestionnaires et une partie du personnel de l'agence) et des acteurs externes. Dans le cas de la trajectoire de l'association, la construction de l'agence sous-tend une **dynamique sociale associant toute la chaîne**, y compris le personnel de l'agence, indivis en tant que groupe. Lorsque l'agence emprunte la trajectoire de l'association, les acteurs se positionnent au sein

d'une dynamique d'échange qu'ils contribuent à faire naître, autant dans leurs relations à l'intérieur de l'agence qu'au sein de l'organisation d'attache (ou l'environnement externe de l'agence).

Le **cadre de référence** que l'acteur adopte joue un rôle important dans la transformation effective de l'agence. L'acteur de l'agence associationniste est à la fine pointe du mouvement des agences à cet égard. Définissant un processus administratif comme une série de médiateurs, il se distingue de la définition managériale usuelle adoptée par les autres acteurs, pour qui un processus est une chaîne d'activités à optimiser. L'acteur de l'agence associationniste traduit la réalité de la gestion dans le sens d'un problème organisationnel, en mobilisant une perspective sociologique opérationnelle. Son discours est en concordance avec un cadre heuristique combinant l'*actor-network-theory* et l'analyse stratégique – bien qu'il n'explicite pas toujours les notions sous-jacentes.

Le raisonnement de l'acteur dont l'agence suit la trajectoire de l'association ne part pas de zéro. Il emprunte au raisonnement de l'acteur dont l'agence poursuit la trajectoire de l'interaction des éléments de son cadre de référence, notamment les suivants : la transformation en agence est un processus politique; c'est au gestionnaire à « prendre » sa marge de manœuvre; l'organisation est un processus d'action organisée; le gestionnaire doit agir en médiateur; la logique d'action minimale est une boucle étrange, associant l'agence à son organisation d'attache (ou la partie au tout dans lequel elle s'insère). Le raisonnement de l'acteur dont l'agence suit la trajectoire de l'association pousse cependant plus loin la transformation du cadre de référence afin de régler le problème organisationnel que les acteurs cherchent à résoudre par la transformation de l'agence. La trajectoire de l'association développe une régulation dynamique entre les acteurs concernés. L'acteur de la trajectoire de l'association s'engage en effet plus aisément dans une dynamique d'échange, nécessaire à la transformation de l'organisation publique. L'acteur de la trajectoire de l'association « mesure son engagement » en fonction d'un horizon différent. Il expérimente une

nouvelle conception du temps. Il voit les choses dans la durée. Percevant la durée, il entrevoit la possibilité de diversifier ses ressources, d'en développer d'autres, d'innover. L'acteur accepte ainsi la contrainte de l'agence (« Tu es imputable, tu n'as pas le choix de trouver »), qu'il transforme en ressource (en parts d'imputabilité) et qu'il échange contre des ressources détenues par d'autres acteurs, par exemple, de l'autonomie d'exécution.

Les acteurs participant à d'autres trajectoires stratégiques (trajectoire de la différenciation, trajectoire de l'intégration et trajectoire de l'interaction) n'envisagent pas leur engagement en fonction d'un horizon temporel caractérisé par la durée – sauf l'acteur de la trajectoire de l'interaction, mais il verse alors dans une régulation conjointe paralysante. Par conséquent, ils sont moins prêts à s'engager dans une dynamique d'échange, car ils ne croient pas avoir les chances, ou les « probabilités », c'est-à-dire la marge de manœuvre temporelle nécessaire pour réussir à atteindre leurs cibles respectives. Les acteurs des autres trajectoires adoptent d'ailleurs un comportement de retrait, une stratégie de protection de leurs intérêts, le statu quo. Devant le contrôle d'une zone d'incertitude, rendant le comportement du personnel de l'agence imprévisible, la stratégie de l'intégration tente par exemple d'enfermer l'autre dans des contraintes (conditions structurelles, règles, etc.) afin de rendre son comportement prévisible. La stratégie de l'interaction vise le même résultat (réduction de la marge de manœuvre d'autrui) en optant pour l'affrontement (entente minimale). Sinon, elle opte pour la collaboration paralysante (entente maximale), ne pouvant accepter l'incertitude inhérente à l'échange entre des acteurs ayant des préoccupations divergentes. Dans tous les cas, la mise en œuvre de l'agence subit un blocage. Les acteurs idéalisent alors l'agence à l'extérieur d'une organisation d'attache – mais pour des raisons différentes. À la différence, pour les acteurs de l'agence poursuivant la trajectoire de l'association, l'agence au sein d'un ministère n'est pas une contrainte insurmontable, mais plutôt un territoire à explorer.

Cela dit, pourquoi la trajectoire de l'association a-t-elle une portée limitée au sein de l'ensemble du mouvement des agences ? Deux raisons peuvent être invoquées. La première raison : la trajectoire de l'association apparaît tardivement dans le mouvement des agences. Elle profite en fait de l'expérience des autres agences et des trajectoires stratégiques expérimentées – son **avènement requiert du temps** pour ainsi dire. Il n'en demeure pas moins que la trajectoire de l'association aurait pu connaître une diffusion plus intensive, après coup, question de relancer le mouvement des agences dans la fonction publique québécoise.

Cela nous mène à la deuxième raison : les **mécanismes de diffusion de l'expérience des agences connaissent des lacunes**. D'emblée, les gestionnaires d'agences, représentés au centre par un acteur collectif (le groupe des responsables d'UAS puis le Forum des agences), ne font pas la promotion des différentes stratégies d'agence expérimentées localement. Leurs représentants préconisent la stratégie de la différenciation, font la promotion de l'autonomie de gestion puis ils font valoir l'intérêt du modèle de l'agence ayant sa propre loi. Les voix discordantes à cet égard ne se font pas entendre ni au sein du Forum des agences ni au niveau central de la réforme au moment opportun. Les autres acteurs centraux (Secrétariat de la réforme administrative, Secrétariat du Conseil du trésor, gouvernement) ne documentent pas non plus outre mesure ce qui se passe localement. Différentes stratégies sont expérimentées par les agences, mais elles ne sont pas toutes reconnues par les acteurs centraux – seules la différenciation et l'intégration attirent l'attention des acteurs centraux. En d'autres mots, le problème de la diffusion de la trajectoire de l'association réside en partie dans la relation entre les acteurs centraux et les acteurs locaux. Ils ne parviennent pas à ériger un système d'action propice à la généralisation d'une telle trajectoire stratégique au sein du mouvement des agences.

Or, la stratégie de l'association est la stratégie la plus efficace en matière de mise en œuvre de l'agence. Elle seule permet d'éviter la rigidification des relations entre les acteurs concernés. Par conséquent, en l'absence d'une diffusion appropriée de la

stratégie de l'association, la réforme peut difficilement mener à une transformation étendue de l'organisation publique.

Une autre (troisième) raison préside au blocage de la réforme au Québec : les acteurs éprouvent de la difficulté à régler le problème de leur coopération. Ils peuvent difficilement s'engager dans une dynamique d'échange positive et plus fluide – comme le veut la trajectoire de l'association. Pour accepter le risque de l'association, les acteurs doivent construire une convention dynamisante par rapport au monde organisationnel dans lequel ils évoluent. Ils doivent transformer en profondeur un présupposé organisationnel sous-tendu par l'agence exécutive. Une telle opération est observable au Québec, mais elle s'avère émergente, comme nous le verrons dans le chapitre suivant.

CHAPITRE 8. LA TRANSFORMATION D'UNE IDÉE

Dans les deux derniers chapitres, nous avons vu qu'au Québec le but visé par les acteurs centraux avec la mise en œuvre de l'agence exécutive est la transformation du mode de fonctionnement de l'organisation publique. Nous avons également vu que la mise en œuvre de l'agence exécutive est un processus social au cours duquel les acteurs centraux transforment l'agence exécutive dans et à travers leurs interactions : ils adoptent le modèle de l'agence ayant sa propre loi, après avoir expérimenté le modèle de l'agence au sein d'un ministère ou organisme. Les acteurs centraux entendent ainsi instituer un modèle d'agence apte à réconcilier des préoccupations contradictoires (s'engageant par rapport à une performance donnée, tout en bénéficiant d'une autonomie de gestion substantielle). La mise en œuvre du modèle de l'agence ayant sa propre loi ne se déroule pas aisément. Des blocages continuent d'être observés au sein de l'agence elle-même ainsi que dans le cadre de ses relations avec des acteurs concernés, dont son organisation d'attache. En adoptant le modèle de l'agence ayant sa propre loi, les acteurs centraux ne règlent pas le problème du mode de fonctionnement de l'organisation publique. Ils mettent, d'ailleurs, en cause la possibilité de transformer, de l'intérieur, le mode de fonctionnement de l'organisation publique, au sens d'un ministère ou d'un organisme – l'agence s'en distingue légalement.

Au niveau local, toutefois, l'agence peut être viable bien qu'elle demeure au sein d'un ministère ou organisme. Le mode de fonctionnement au sein de l'organisation publique est en effet plus fluide lorsque l'agence emprunte la trajectoire de l'association – l'une des quatre trajectoires stratégiques de mise en œuvre, les trois autres, la trajectoire de la différenciation, la trajectoire de l'intégration et la trajectoire de l'interaction, étant liées à des blocages relationnels entre les acteurs concernés. Comment les acteurs agissant au niveau local de la réforme en viennent-ils à transformer la dynamique sociale sous-jacente à la mise en œuvre de l'agence ?

Dans le présent et dernier chapitre, la recherche met à jour l'opération de traduction qui anime les acteurs, en particulier, au niveau local de la réforme. Comme nous le verrons, des acteurs « locaux » en viennent à présupposer que le monde organisationnel est en mouvement et à quitter une vision structurelle du monde organisationnel à la source des blocages relationnels observés. Pour y parvenir, des acteurs transforment l'idée de mouvement en concept utile socialement. La transformation opère cependant de manière partielle : elle n'est manifeste que dans des cas d'agences où les acteurs s'associent par convention. La recherche conclut que le processus de mise en œuvre de l'agence, au Québec, mène à l'émergence d'une propriété organisationnelle distincte. Un tel constat s'appuie sur les écrits en théorie des organisations et du management public faisant référence au concept de mouvement.

Dans ce chapitre, la première section (8.1) porte sur la traduction du monde organisationnel par les acteurs participant à la mise en œuvre de l'agence au Québec. La deuxième section (8.2) présente une discussion des résultats observés : la place du concept de mouvement au Québec et par rapport aux écrits en théorie des organisations et du management public. Le chapitre se termine par une conclusion à propos de la transformation de l'idée de mouvement au cours du processus de mise en œuvre de l'agence.

8.1 La traduction du monde organisationnel

Les acteurs participant à la mise en œuvre de l'agence au Québec adoptent quatre représentations du monde organisationnel : 1) le monde organisationnel est structuré; 2) le monde organisationnel est complexe; 3) le monde organisationnel est instable; et 4) le monde organisationnel est en mouvement. Toute représentation du monde organisationnel demeure une construction sociale : les acteurs mobilisent une représentation du monde organisationnel afin de s'insérer dans la dynamique sociale que sous-tend la mise en œuvre de l'agence.

8.1.1 *Un monde organisationnel structuré*

De manière traditionnelle, la fonction publique québécoise **idéalisait un « monde [organisationnel] parfait »** où les besoins de chacun peuvent être pris en compte, tout en étant consciente qu'une telle perfection est impossible lorsque prévaut la concurrence pour des ressources limitées (voir Rocher, 1981). Le « gouvernement, c'est le partage d'une tarte ».

La réforme du cadre de gestion entend instituer une concurrence plus rationnelle. La concurrence doit s'apparenter à une activité de bonne gestion, visant la diminution de l'écart entre les « résultats projetés et ceux obtenus » ou l'optimisation en matière d'allocation des ressources. Les acteurs doivent chercher à maximiser leur utilité et, par conséquent, participer à l'efficacité du quasi-marché dans lequel leur action s'insère. Une telle concurrence dépend d'une objectivation de la réalité organisationnelle et du recours à un langage commun, celui des chiffres. La concurrence pour les ressources doit se faire sur la base d'une « information de qualité », plus factuelle et moins textuelle, utile à la décision stratégique (investissement, allocation de ressources).

Pour qu'il y ait concurrence et optimisation, il faut des ressources limitées, que l'on puisse circonscrire. Il est nécessaire de tracer les frontières du monde organisationnel dans lequel les acteurs évoluent. Pour mesurer les résultats, il faut également un monde organisationnel dont les frontières sont bien définies afin de pouvoir calculer de tels résultats en tout temps, faire des comparaisons entre la situation avant et la situation après – toutes choses étant égales par ailleurs. Par conséquent, les acteurs centraux doivent présupposer que le monde organisationnel est structuré ou peut faire l'objet d'un processus de structuration – à défaut d'être structuré de manière convenable.

Une telle vision du monde organisationnel ne s'impose pas sans peine. Elle est à la source de blocages relationnels. Dans la plupart des cas d'agence, l'engagement par

rapport à des résultats est difficile, il n'est pas satisfaisant du point de vue des acteurs centraux (« la culture organisationnelle reste à transformer »). Les agences poursuivent des objectifs spécifiques qui ne sont pas nécessairement ceux préconisés par les acteurs centraux. Elles cherchent par exemple à obtenir des allégements administratifs auprès des acteurs centraux, plutôt enclins à exiger une responsabilisation par rapport à des résultats. Les agences développent des stratégies au cours de la période de transformation dans le but d'obtenir les ressources disponibles (financières, humaines, technologiques, matérielles, etc.) et de mener à terme la transformation souhaitée de la gestion. Elles justifient leur requête par la nature de l'environnement dans lequel elles s'insèrent. Les perceptions sont stratégiques. Ainsi, les agences mobilisent le concept de complexité pour définir le monde organisationnel dans lequel elles se meuvent – c'est à l'encontre du désir que poursuivent les acteurs centraux avec la transformation de la gestion, à savoir la simplification du monde organisationnel.

8.1.2 Un monde organisationnel plus complexe

L'idée que le monde organisationnel est plus complexe circule entre les agences et autres sites d'expérimentation du modèle de l'agence. Des agences observent en effet que leur environnement (technologique, démographique, public, etc.) pose des problèmes difficiles à résoudre, dont les solutions requièrent des pratiques et savoirs de plus en plus spécialisés, et nécessitent une expertise étendue et particulière sur les produits et services, clients et technologies à déployer.

Les agences n'évoluent pas non plus dans les mêmes circonstances, la même réalité, le même « monde » que l'organisation publique traditionnelle. La diversité des situations et des besoins exprimés à laquelle les agences sont confrontées demande une réponse aussi diversifiée, et par conséquent justifie une plus grande flexibilité de gestion. Pour éviter le « mur à mur », selon ce point de vue, il faut adopter une vision plus « complexe » de la réalité organisationnelle, un point de vue relatif sur le vécu de

chacune des organisations. Les agences doivent être conçues comme des entités spécialisées en soi.

Selon les gestionnaires engageant l'agence le long de la **trajectoire de la différenciation**, de nouvelles règles sont nécessaires pour être en mesure de s'adapter à un environnement plus complexe. L'agence doit pouvoir compter sur des marges de manœuvre afin de développer de nouvelles pratiques. « Alors, il va falloir se donner des marges de manœuvre, il va falloir se donner des outils nouveaux pour être capable d'adresser ces enjeux-là. On ne peut pas avoir du mur-à-mur partout⁴⁸³ [...]. »

L'idée, ou la représentation, d'un environnement organisationnel plus complexe sert à justifier des allègements administratifs particuliers. L'agence devient un moyen pour se distinguer au sein de l'environnement organisationnel dans lequel elle s'insère (secteur d'activités, organisation d'attache, gouvernement, mouvement des agences, industrie, société).

Or, lorsque les acteurs locaux conçoivent l'agence comme une mesure d'autonomisation, ils se butent aux préoccupations adverses des acteurs centraux ayant le contrôle sur l'accès aux allègements administratifs. Ces derniers préconisent une attention plus marquée à la responsabilisation par rapport aux résultats. Les agences sont ainsi invitées à faire appel à d'autres justifications – les acteurs centraux ne mettent pas en cause pour autant la vision d'un environnement organisationnel plus complexe. Des agences prennent le virage et préconisent de « simplifier l'administration » pour la rendre plus performante. C'est le but poursuivi par les agences empruntant la **trajectoire de l'intégration**. Leur préoccupation rejoint celles des acteurs centraux. Elles obtiennent alors des allègements administratifs, voire des ressources désirées, pour mener à bien la transformation envisagée, par exemple, l'intégration d'unités administratives sur la base d'un système informatique d'envergure et assurant des gains de productivité, des résultats tangibles.

L'intégration devient un moyen pour réduire l'écart entre la performance de l'agence comme hypothèse et la performance « réelle ». C'est l'assurance d'un gain de productivité. Les acteurs y voient la garantie d'une meilleure prise de décision, plus rationnelle, générant moins d'erreurs « stratégiques » – auparavant liées à une organisation fonctionnant en silos c'est-à-dire peu intégrée. L'intégration des systèmes informatiques, par exemple, réduit la complexité des opérations. Au sein de l'agence, une alliance managériale prend forme prônant la vertu d'un système complètement intégré et transparent. L'intégration, comme stratégie organisationnelle, incite des acteurs centraux à s'associer à l'agence par conventions, percevant qu'elle facilite la gestion des opérations et diminue le risque lié à l'agence.

L'objectif ultime est de faire en sorte que le citoyen n'ait pas à naviguer dans les méandres d'un appareil complexe dans le but d'obtenir un renseignement ou de conclure une transaction toute simple. (Services Québec, 2005, p.9)

Un **paradoxe** est toutefois rencontré avec la stratégie de l'intégration. Cherchant à fabriquer un monde organisationnel plus complexe, l'agence doit simplifier son environnement. Si le monde change, il doit le faire de manière prévisible, en fonction d'un graphique, d'une figure, d'un tableau ou d'une courbe. Les acteurs de l'agence intégratrice observent en effet un processus de structuration à l'œuvre, une évolution environnementale basée sur quelques critères, voire un seul, par exemple, démographique (Régie des rentes du Québec). Ils saisissent et simplifient leur environnement à l'aide d'une expertise particulière : « le monde évolue, la situation évolue de façon claire et précise⁴⁸⁴. » L'idée que le monde organisationnel est plus complexe ne résiste donc pas à l'épreuve des « faits », lorsque l'agence emprunte une trajectoire intégratrice.

Aussi la stratégie de l'intégration est-elle alors à la source d'**effets pervers**, reportant le problème de l'intégration à un autre niveau, plus général, où d'autres organisations déploient différents critères pour lire l'avenir et simplifier à la leur façon la complexité de l'environnement organisationnel. Chaque agence intégratrice a, en fait,

intérêt à développer sa propre expertise, son propre langage, sa propre complexité organisationnelle, afin de contrôler une zone d'incertitude cruciale pour l'organisation publique dans son ensemble. Dans ces conditions, l'intégration elle-même s'avère hautement problématique. Le regroupement, la mise en réseau et le partage d'informations soulèvent des enjeux entre les acteurs. L'intégration organisationnelle mène à une rigidification de la dynamique sociale; la stratégie de retrait devient rationnelle dans un tel contexte. En d'autres mots, l'accord entre les acteurs ne tient plus quant à la valeur de l'énoncé à propos de l'état de nature du monde organisationnel de l'agence.

La trajectoire de l'interaction permet à la complexité du monde organisationnel de s'épanouir plus aisément. L'astuce de l'agence interactionniste, c'est de participer à l'institution d'une norme d'interaction entre des acteurs ayant des préoccupations divergentes. Ils peuvent s'associer pour adopter un règlement, une politique ou une loi affectant l'organisation dans laquelle l'agence s'insère (par exemple, un secteur de l'industrie). L'agence se dote de mécanismes de « rétroaction » afin de sonder le pouls de ses partenaires et clients qui ne sont pas de simples citoyens, mais des acteurs collectifs, des associations de citoyens. Cherchant à bâtir un réseau de support à ses préoccupations, il n'en demeure pas moins que l'agence participe à l'édification d'un réseau adverse. L'agence empruntant la trajectoire de l'interaction rencontre une situation semblable à celle de l'agence intégratrice : la complexité d'une agence se bute à la complexité d'une autre agence, par exemple, à l'expertise d'une autre agence. Dans le cas de l'agence interactionniste, le règlement du problème ne passe pas par l'intervention d'une organisation supérieure, mais par l'adoption d'une norme transcendante. Le résultat est le même, à savoir la paralysie de la dynamique sociale.

En somme, dans la pratique, lorsque les acteurs conçoivent le monde organisationnel comme étant complexe, la réforme se déroule de manière hésitante. Des blocages sont observables sur le plan des échanges entre les acteurs, peu importe la trajectoire stratégique empruntée.

Aussi, lorsque le monde organisationnel est perçu comme étant complexe, l'expérience de transformation devient-elle un plaidoyer en faveur de l'agence à l'extérieur d'un ministère ou organisme, c'est-à-dire une agence complètement autonome par rapport à une organisation d'attache. Dans de telles conditions, l'agence ne participe plus à la transformation du mode de fonctionnement de son organisation d'attache – à l'encontre du désir des acteurs centraux. En d'autres mots, la mise en œuvre de l'agence rate sa cible.

8.1.3 Un monde organisationnel devenu dynamique

En 1990, le secrétaire général du gouvernement du Québec perçoit que l'environnement de l'administration publique est en changement et que « c'est un mouvement irréversible ». Il justifie ainsi le besoin de réformer le mode de fonctionnement de l'organisation publique, pour l'adapter à un nouvel environnement, marqué par la mondialisation des échanges économiques. Cette perception trouve un écho du côté des agences. Pour se démarquer, des agences font appel au concept de mouvement pour rendre compte de leur perception du monde dans lequel elles se meuvent. Elles perçoivent leur environnement comme étant en changement de façon continue. « En fait, depuis les dernières années [...] la demande change tout le temps⁴⁸⁵ [...]. »

Pour des agences, non seulement leur environnement change continuellement, mais il change de manière plus rapide. Il est **fondamentalement instable ou dynamique**. L'environnement de l'agence devient un environnement où tout bouge constamment; la gestion ne peut plus être au service exclusif du développement « introspectif » de l'agence. La prise de décision doit s'accélérer et tenir compte d'un déterminant externe : les besoins changeant rapidement de la clientèle (« Ici, ça va très vite. Un peu comme en affaires »). La gestion doit s'engager à améliorer le service à la clientèle de façon continue et accélérée.

Selon des gestionnaires, l'agence est conçue pour répondre à un tel environnement, changeant rapidement. Une telle perception est stratégique car elle sert à justifier l'octroi d'une plus grande flexibilité de gestion (« Ces défis exigent en effet une rapidité d'exécution et une flexibilité administrative au niveau des opérations quotidiennes »). Malgré que la perception stratégique de l'environnement de l'agence soit transformée, les gestionnaires d'agences persistent à mettre l'accent sur l'autonomie de gestion liée à l'agence : l'autonomie de gestion a pour but d'accélérer la prise de décision.

Au contraire, pour les « décideurs » (élus), la perception d'un environnement changeant rapidement justifie une contrainte (« responsabiliser davantage les gestionnaires de façon à accélérer les processus de décision »). Ils mettent l'accent sur la dimension contraignante de l'agence. Parce que le changement devient constant, il exige, selon eux, une réponse organisationnelle et managériale appropriée, « la nécessité d'une incitation constante à l'amélioration » (Morin, 1990, p.5). Il faut trouver les moyens au sein de l'agence pour accélérer la prise de décision et répondre aux exigences de son environnement. Du point de vue des acteurs centraux, l'agence demeure une manière d'adapter l'organisation publique à un environnement devenu plus dynamique. L'agence **doit** viser « l'amélioration continue des processus de production, l'innovation constante, la recherche permanente de meilleures façons de faire » (Boudreau, 1993, p.31).

Bien que la perception quant à l'environnement de l'agence soit partagée, les tenants et aboutissants quant à l'aspect de l'agence à privilégier, eux, ne le sont pas. En d'autres mots, la transformation en agence soulève la controverse et des enjeux, malgré la perception commune d'un environnement plus dynamique. Aussi, dans la pratique, la réforme se déroule-t-elle de manière hésitante. Des blocages continuent d'être vécus, malgré la modification du cadre de référence quant à la nature de l'environnement de l'agence. La réforme suit une trajectoire, car elle est poursuivie dans le temps, mais elle n'est pas linéaire ni totalement maîtrisée par un acteur en

particulier. La mise en œuvre de l'agence au Québec devient un « cheminement » (voir Tableau 17). Le processus se déroule à tâtons. Il est fait d'allers-retours, de tensions, de conflits, voire de l'abandon du projet de transformation en cours de route (Archives nationales du Québec).

Tableau 17. La notion de cheminement au sein du mouvement des agences dans la fonction publique québécoise

Agence/Acteur	Citation
Centre de gestion de l'équipement roulant	[...] on n'a pas toutes les données pour entrer dans les modèles, pour arriver à fixer de façon, je dirais, tranchante le point exact. C'est pour ça qu'on est encore en cheminement ⁴⁸⁶ .
Centre de signalisation	On les [fournisseurs] consulte, on les rencontre régulièrement, pour cheminer avec eux autres ⁴⁸⁷ .
Centre d'expertise hydrique	Puis de prendre des décisions si... c'est quoi le cheminement qu'il prend pour réaliser son projet ⁴⁸⁸ .
Bureau des infractions et amendes	C'est un cheminement, je pense qu'on est dans le bon sens, les résultats sont là, et il faudra à mon avis aller un peu plus loin et donner une véritable autonomie de gestion ⁴⁸⁹ .
Centre d'inspection des aliments et de santé animale	[...] ç'a [préciser notre mission] été un point d'ancrage majeur qui nous a aidés à cheminer dans notre démarche ⁴⁹⁰ .
Forum des agences	La réflexion est loin d'être complète partout sur les principes de la loi et leur application. C'est pourquoi le cheminement se poursuit et le positionnement [des agences] devrait se clarifier progressivement, tant dans les ministères et organismes qu'au central ⁴⁹¹ .

Lorsque le gouvernement en vient à adopter le modèle de l'agence à l'extérieur d'un ministère ou organisme, prétextant un environnement plus dynamique, la transformation en agence demeure une manière d'isoler une unité administrative par rapport à une organisation d'attache. L'agence ne se positionne plus au sein de la

dynamique de son organisation d'attache – ou si peu, faisant tout de même partie d'un porte-feuille ministériel. Elle ne peut donc plus être considérée comme une solution au problème d'un mode de fonctionnement organisationnel jugé problématique.

8.1.4 *Un monde organisationnel en mouvement*

Cela dit, des agences conçoivent que le monde organisationnel, comme tel, est en mouvement. Ce n'est pas seulement l'environnement de l'agence qui est instable, ou en mouvement, l'agence comme organisation l'est également. L'agence « est en osmose avec l'univers avec lequel elle transige. Et cet univers-là, il est mouvant, il est changeant⁴⁹² [...] ». La transformation de l'agence opère et se concrétise au niveau opérationnel en dépit des blocages et des enjeux. La perception que le monde organisationnel est en mouvement est une tendance exprimée, toutes trajectoires confondues, au moyen d'un langage étendu (changement, trajectoire, cheminement, dynamique, rapidité, vitesse, accélération, lenteur, mouvement).

8.1.4.1 Une transformation au sein de l'agence

Lorsque l'agence emprunte la trajectoire de l'association, les acteurs ont recours à la **notion de « dynamique »** pour décrire le mode de fonctionnement au sein de l'agence (voir Tableau 18, p.417). Ils opposent la dynamique créée à l'état de « sclérose » prévalant auparavant dans l'unité administrative et résultant d'un blocage dans les relations entre les acteurs participant au « système » organisationnel. L'état de dynamique décrit un mode de fonctionnement plus fluide au sein de l'organisation. La notion de dynamique renvoie non seulement à l'idée de changement, mais également à celle d'une situation où plusieurs acteurs interviennent et participent à un mode de fonctionnement relativement autonome.

De plus, la notion de dynamique fait référence à un mode de fonctionnement dont les effets jugés positifs vont en s'amplifiant. L'agence devient synonyme de rapidité, voire d'accélération de l'exécution (« Le défi qu'on avait c'est de dire... d'être

capable de faire plus vite que le privé. C'est ce qu'on fait »). La notion de dynamique fait aussi référence à un modèle d'agence apte à contrôler l'accélération de la prise de décision, capable de l'accélérer ou de la décélérer selon les situations.

Tableau 18. La notion de dynamique au sein du mouvement des agences dans la fonction publique québécoise

Agence	Citation
Centre de gestion de l'équipement roulant	Il y a des gens parfois qui sont venus ici qui n'ont pas été capables de rester, ils trouvaient que la philosophie ou le dynamisme étaient intéressants, mais ils n'étaient pas capables de s'adapter ⁴⁹³ .
Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec	[...] ç'a créé un dynamisme incroyable au sein de l'organisation ⁴⁹⁴ .
Contrôle routier Québec	Du sang nouveau c'est des idées nouvelles. [...]. Ça, des idées, c'est énergique et ça pousse et c'est intéressant. [...]. Ç'a créé une dynamique interne , ç'a redonné confiance aux gens dans le système ⁴⁹⁵ .
	[...] les agences vont rendre le modèle plus dynamique , plus performant avec plus d'outils ⁴⁹⁶ .
Centre de signalisation	[...] c'est une dynamique de groupe que je mets . Ce qu'on fait... on exclut... on met les bons avec les moins bons et compagnie et on les laisse aller ⁴⁹⁷ .
	En dedans d'une semaine, on leur [clientèle] a proposé un concept de gestion de circulation dynamique , on installe nos systèmes, les deux côtés des approches, le panneau à message variable identifie de quel endroit vient le véhicule et il est capable de dire sa vitesse.
Centre d'expertise hydrique	Donc il faut créer une dynamique de travail d'équipe , pour que le gestionnaire sente qu'il y a un défi de réaliser un projet, de bien ou service, mais qu'il n'est pas tout seul et qu'il va être capable de le réaliser avec les compétences professionnelles et techniques du personnel de son unité. Mais il faut qu'il s'implique ⁴⁹⁸ .

Petit à petit, dans le monde des agences, l'avenir devient **fondamentalement incertain**, mais des unités coopérantes sont aptes à prendre le risque de s'y investir. Elles cherchent à se positionner de manière à participer à la construction du monde organisationnel dans lequel elles s'insèrent. Le monde organisationnel que décrivent les acteurs se transforme. Ce n'est plus simplement un univers de rareté; c'est une « terre » que l'on peut travailler. L'innovation ne nécessite plus nécessairement que l'agence soit en mode de survie – à défaut de subir la règle bureaucratique. Le monde organisationnel n'est pas à l'abri des jeux de pouvoir et d'influence, mais l'agence devient un espace où l'acteur peut se dégager une marge de manœuvre, où l'agence peut créer de nouveaux produits et services à partir des ressources qu'elle possède. Aussi un acteur peut-il donner des ressources qu'il possède afin d'inciter autrui à l'action et à la coopération. Lorsque le monde est perçu en mouvement, le **jeu n'est pas perçu comme un jeu à somme nulle**. Un gain par rapport à un enjeu ne mène pas à la fin de la relation. À travers celle-ci, l'un des acteurs peut concéder un gain à l'autre, mais il favorise alors la construction d'une nouvelle ressource, dont il pourra profiter ultérieurement. Pour parvenir à cette qualité de relation, les acteurs doivent transformer leur conception du temps; ce dernier devient irréversible à leurs yeux.

8.1.4.2 Le temps devient irréversible

Le monde organisationnel perd un peu de sa structure pour intégrer le facteur temps dans l'équation. Dans un premier temps, dans le mouvement des agences, plus précisément dans le cadre de la trajectoire de la différenciation et de la trajectoire de l'intégration, le temps est quelque chose de réversible, il peut être contrôlé de manière stratégique. Un acteur, ayant le contrôle sur une zone d'incertitude cruciale pour autrui, négocie « jusqu'à usure ». Il négocie des ressources nécessaires à la transformation en agence, en invoquant le facteur temps, en le contrôlant, pour ainsi dire, comme en témoigne un gestionnaire d'agence : « D'implanter une gestion par résultats, moi j'avais dit au sous-ministre associé : « Ça se fait en 5 à 10 ans, ça ne se fait pas en 5 à 10 mois »⁴⁹⁹. »

Dans un deuxième temps, dans le cadre de la trajectoire de l'interaction puis de la trajectoire de l'association, les acteurs voient la « cause dans le temps ». Le temps devient **irréversible**. Il est à la source d'une incertitude qu'ils ne peuvent pas contrôler. Les acteurs sont incités à accepter leur interdépendance mutuelle et à accepter la relation avec autrui pour réaliser leurs propres objectifs. Dans un tel monde organisationnel, un acteur se positionne pour satisfaire ses intérêts, sans nier ceux d'un autre acteur. Il est prêt à s'associer avec quelqu'un d'autre pour résoudre un problème particulier. De plus, s'il est question de temps, c'est de durée dont il s'agit. Les acteurs mesurent leur engagement selon un horizon différent; ils perçoivent la mise en œuvre de l'agence dans la durée. La dynamique sociale est plus fluide et devient propice à l'innovation. Par exemple, dans une situation de « partenariat », le gestionnaire d'une agence chemine avec des fournisseurs afin de favoriser « l'amélioration des produits [...] dans le temps », tout en permettant à ses fournisseurs de « moduler leur développement⁵⁰⁰ ».

Dans un tel monde organisationnel, en mouvement, un processus administratif est traduit dans les termes d'une certaine sociologie, il devient une « série de médiateurs », une chaîne ayant un début et une fin. Aussi la durée est-elle paradoxalement la seule manière de saisir une série de médiateurs, c'est-à-dire un **processus irréversible, ayant un début et une fin**.

Pourquoi la conception d'un temps s'écoulant de manière irréversible, et d'un monde organisationnel en mouvement, est-elle partagée dans des cas d'agences et pas dans d'autres, bien que l'idée de mouvement, elle, soit relativement généralisée au sein du mouvement des agences ? Comme je vais le préciser ci-après, la transformation de l'idée de mouvement en concept utile socialement n'est pas une opération uniforme, ni chez les acteurs centraux, ni dans tous les cas d'agence. Le concept de mouvement demeure affecté d'une polysémie.

8.1.5 *Le concept de mouvement*

Le concept de mouvement a explicitement gagné le discours des acteurs participant à la transformation de l'agence en dépit de leurs préoccupations adverses. Au Forum des agences, défenseur de l'autonomie de gestion, on désire par exemple « démontrer que le **monde des agences bouge** et [...] véhiculer un discours positif sur les avantages d'en faire partie⁵⁰¹. » Les représentants du Secrétariat du Conseil du trésor, plutôt enclins à la responsabilisation par rapport à des résultats, désirent également « que le mouvement continue⁵⁰² ».

Le concept de mouvement demeure toutefois **controversé**. Le groupe de la fonction publique québécoise demeure divisé par rapport à la signification du concept de mouvement. Ce dernier est associé à cinq significations différentes : 1) le concept de mouvement signifie un changement dans l'environnement de l'organisation publique; 2) il est synonyme de changement organisationnel; 3) il équivaut à une action ou une force collective d'envergure (un mouvement social); 4) il a le sens de monde organisationnel fondamentalement imprévisible; et 5) il signifie une organisation suscitant l'échange entre des acteurs poursuivant des objectifs antagonistes. Dans ce dernier cas, l'idée de mouvement est traduite en concept utile socialement, car elle associe par convention et de manière dynamique des acteurs ayant des préoccupations divergentes par rapport à la mise en œuvre de l'agence.

8.1.5.1 Un synonyme de changement dans l'environnement de l'organisation publique

Le concept de mouvement, pour des acteurs, est synonyme de changement dans l'environnement de l'organisation publique. Les choses, selon eux, changent plus rapidement qu'avant et exigent que l'organisation publique s'adapte (voir Tableau 19, p.421). Ils perçoivent le changement comme étant constant et, par conséquent, difficile à prévoir. Aucune règle ne saurait dicter l'action la plus efficace a priori,

comme c'est le cas dans le cadre de l'organisation traditionnelle. L'agence ne peut « rendre compte des faits qu'après coup ».

Tableau 19. Le concept de mouvement dans la fonction publique québécoise : un synonyme de changement dans l'environnement de l'organisation publique

Acteur/Agence	Citation
Services aériens et postaux	[...] c'est un secteur qui est en décroissance d'une façon rapide, dû principalement, ou en tout cas une grosse partie, à tous les nouveaux venus électroniques qui font cet élément-là. [...]. [...] c'est un produit déficitaire dû principalement à la baisse de la clientèle et aussi à l' évolution des besoins de la clientèle qui évoluent au cours des années ⁵⁰³ .
Régie des rentes du Québec	La Régie des rentes est en osmose avec l'univers avec lequel elle transige. Et cet univers-là, il est mouvant, il est changeant ⁵⁰⁴ [...].
	C'est sûr et certain, parce que notre environnement change . Il faut s'adapter, mais on ne peut pas du jour au lendemain dire, le client aujourd'hui c'est ça qui est primordial, et demain dire le client c'est plus important ⁵⁰⁵ .
Secrétaire général du gouvernement du Québec	[...] c'est un mouvement irréversible car c'est un mouvement de progrès et de prospérité mondiale dont aucun pays ne voudra s'exclure, quelle que soit la difficulté des adaptations qu'il impose ⁵⁰⁶ .

Or, l'idée que le monde organisationnel est en mouvement est utile pour négocier, justifier et obtenir des marges de manœuvre. C'est une représentation de l'environnement mobilisée pour **justifier une plus grande marge de manœuvre de gestion** : « Ce qu'on avait demandé, c'est que, du fait qu'on était dans une situation qui fluctue, etc., de pouvoir engager de la main-d'oeuvre lorsqu'on en a de besoin⁵⁰⁷. » L'action d'un acteur local peut masquer des intentions adverses à celles des acteurs centraux. Son action peut aller à l'encontre de la réforme que ces derniers envisagent, axée sur la responsabilisation. Le concept de mouvement a donc alors,

pour des acteurs, une vocation instrumentale et il paraît douteux aux yeux d'autres acteurs. Il soulève une confrontation d'intérêts individuels. Il ne peut pas susciter l'accord entre des acteurs poursuivant des objectifs antagonistes. Il ne peut que les associer dans l'adversité.

8.1.5.2 Un synonyme de changement organisationnel

Dans la fonction publique québécoise, le concept de mouvement est aussi associé à celui de changement organisationnel (voir Tableau 20, p.423). Il va à l'encontre d'un idéal de stabilité organisationnelle. Il est utile pour signifier l'adaptation de l'organisation publique à un environnement changeant continuellement, c'est-à-dire lui-même en mouvement. Le concept de mouvement s'apparente alors à la notion de trajectoire, permettant d'observer le passage d'une agence d'une position à une autre. Il est également proche de la notion de dynamique, au sens d'un état organisationnel où le changement est rendu possible, voire peut s'accélérer. Dans tous les cas, le changement est problématique. Il doit faire l'objet d'une gestion. Aussi, en ce sens, un mouvement peut-il être soumis à une volonté individuelle; il n'implique pas l'interaction entre des acteurs.

Lorsque le concept de mouvement signifie un changement organisationnel, les acteurs entretiennent l'idée qu'il est possible d'intervenir **sur** la réalité organisationnelle. Ils peuvent implanter une nouvelle culture, changer les valeurs du personnel, au profit d'une culture d'entreprise; il est possible de « faire adhérer tout ce personnel à une philosophie de gestion par résultats⁵⁰⁸. » Le secrétaire général conçoit par exemple que l'adhésion du personnel de la fonction publique est univoque et que cette dernière peut assurer le « mouvement » de réforme exigé. Les sous-ministres sont « prêts » à assumer le « leadership » nécessaire afin de « poursuivre la trajectoire » de changement. Lorsqu'il est question de réceptivité de la fonction publique à la réforme, c'est pour mettre en valeur la possibilité d'influencer le « mouvement », de l'« accélérer ».

**Tableau 20. Le concept de mouvement dans la fonction publique québécoise :
un synonyme de changement organisationnel**

Agence/Acteur	Citation
Centre de signalisation	[...] si on peut baisser ça [coûts de loyer], on va être capable de bouger facilement ⁵⁰⁹ .
	Vers où... quel genre on va dire... de mouvement lui il recommandait au gouvernement par rapport [au] ministère des Transports.
Aide financière aux études	[...] nous sommes ouverts à recevoir toutes les propositions susceptibles d'accélérer ce mouvement que nous avons amorcé ⁵¹⁰ .
	[...] nous sommes résolument dans un processus d'amélioration , et j'espère que le rapport de gestion de [l'agence] permettra d'illustrer ce mouvement.
Secrétaire général du gouvernement du Québec	Nous pouvons dire que le mouvement semble bien amorcé. Il importera cependant de poursuivre la trajectoire , de demeurer à l'écoute et sensible aux commentaires et suggestions propres à bonifier la modernisation proposée ⁵¹¹ .
	Essentiellement, ce mouvement de changement va exiger la mobilisation des équipes vers un but commun .
Ancien directeur de la modernisation	[...] les mouvements que tu es en train de faire ⁵¹² .

Or, les acteurs ayant à implanter la réforme demeurent conscients que le changement ne s'opère pas de manière automatique lorsqu'ils font affaire avec des être humains (« il ne suffit pas de décréter les choses pour qu'elles se réalisent. Nous travaillons avec des personnes »). Lorsque le concept de mouvement signifie un changement organisationnel, il est donc peu utile pour comprendre comment opère la mise en œuvre de l'agence.

8.1.5.3 Un synonyme d'action collective d'envergure

Le concept de mouvement sert, par ailleurs, à décrire un mouvement social engagé dans l'action pour transformer l'organisation publique (voir Tableau 21, p. 424). Le

haut fonctionnaire ayant initié l'implantation d'agences est par exemple perçu comme « le père du mouvement » des agences. Il est à la tête d'un mouvement social porteur d'un changement organisationnel d'envergure. C'est un acteur perçu comme ayant la capacité, ou le leadership, nécessaire pour mobiliser les troupes et ainsi constituer un acteur collectif, un **réseau favorable à l'innovation**. Le concept de mouvement sert alors à comprendre comment une organisation peut être transformée. Un mouvement social agit sur elle. Il est également porteur d'une certaine dynamique sociale. Un mouvement social est habité par plusieurs acteurs en interaction, s'associant pour changer les choses.

Tableau 21. Le concept de mouvement dans la fonction publique québécoise : un synonyme d'action collective d'envergure

Agence	Citation
Centre de perception fiscale	L'écueil majeur c'est que comme pour les efforts précédents, ça va durer un temps et je pense que si Pierre Sarault (le père du mouvement) prend sa retraite le mouvement va tomber ⁵¹³ .
Centre de recherche minérale	On avait associé l'association des cadres supérieurs au mouvement ainsi que l'association des cadres intermédiaires ⁵¹⁴ .
Tourisme Québec	[...] nous sommes encore très proches des organes centraux par rapport aux agences britanniques par exemple. Mais nous sommes au début du mouvement des UAS ⁵¹⁵ .

Le mouvement organisationnel ainsi créé reste toutefois **problématique**. Il peut cesser d'être. Il dépend de conditions à réunir : une multitude d'acteurs qui interagissent et sont mobilisés vers une finalité commune, à savoir la construction d'une organisation publique véritable ou un modèle d'agence viable. La mise en œuvre de l'agence, en pratique, opère sous la forme d'une dynamique sociale. Elle est

animée par des rapports de pouvoir et les acteurs ne partagent pas nécessairement une même finalité d'action. Lorsque le concept de mouvement est entendu au sens de mouvement social, il est donc peu utile pour comprendre comment opère la mise en œuvre de l'agence.

8.1.5.4 Un monde organisationnel fondamentalement imprévisible

Percevant le nouvel environnement dans lequel l'agence s'insère, l'acteur mobilise un autre sens au concept de mouvement. Il perçoit que le monde organisationnel de l'agence « bouge tout le temps » (voir Tableau 22, p.426). L'agence doit se positionner dans un monde organisationnel s'apparentant à un « jeu » qui a ses propres règles, mais dont l'issue est hautement incertaine. Il n'existe plus de recettes définitives (« il n'y a pas de vérité, il n'y a pas de certitude, on vit dans un monde de probabilités puis de possibilités ») L'agence doit apprendre à « se **positionner continuellement** », pour réussir « à tirer son épingle du jeu », c'est-à-dire pour obtenir des ressources et régler, par exemple, le problème de son financement.

Reconnaissant que le monde organisationnel est en mouvement, les acteurs de l'organisation publique abandonnent la recherche d'un équilibre structurel. Ils pointent même vers un paradoxe crucial : la **position importe moins que le mouvement pour s'y rendre**. L'agence doit changer continuellement ses outils d'intervention afin de s'adapter à une réalité organisationnelle qu'elle ne contrôle pas, mais dont elle peut rendre compte (voir Tableau 23, p.426).

Comment l'agence en vient-elle à susciter l'échange d'information et de ressources nécessaires à la transformation de l'organisation publique dans un tel contexte générateur d'incertitude ? Comment les acteurs font-ils pour accepter une incertitude qu'ils ne peuvent pas contrôler, voire qu'ils entretiennent par le biais de leur interaction – le fait d'entrer en relation est en effet à la source d'une incertitude ? Un tel risque est accepté lorsque l'acteur y voit un moyen de se dégager une marge de manœuvre, tout en acceptant une convention dynamisante.

Tableau 22. Le concept de mouvement dans la fonction publique québécoise : un changement fondamentalement imprévisible

Agence/Acteur	Citation
Régie des rentes du Québec	[...] il n'y a pas de vérité, il n'y a pas de certitude , on vit dans un monde de probabilités puis de possibilités. [...] La réalité n'est jamais arrêtée ⁵¹⁶ .
Centre d'inspection des aliments et de santé animale	Ça bouge tout le temps ⁵¹⁷ !
Une députée	On est dans une mouvance extrêmement volatile ⁵¹⁸ [...].

Tableau 23. La transformation des outils d'intervention au sein du mouvement des agences dans la fonction publique québécoise

Agence	Citation
Régie des rentes du Québec	[...] ils [outils] servent à la fois à nous guider dans nos actes de prévention et dans nos approches à faire auprès de certaines entreprises et à raffiner aussi ce modèle-là qui est à construire constamment parce que ça évolue d'heure en heure, de journée en journée ⁵¹⁹ .
Centre de signalisation	On s'en va vers l'information de sécurité en temps réel , c'est vers là qu'on s'en va ⁵²⁰ .
Centre d'expertise hydrique	La culture d'être toujours à l'affût de savoir ce que l'on fait c'est la meilleure façon, c'est la façon optimale de le faire ⁵²¹ .
Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale	Bien qu'on développe au fur et à mesure , quand il survient une problématique nouvelle là, il faut développer des outils. [...] [...] on a beau avoir les plus beaux plans d'action, c'est clair qu'il faut toujours prévoir qu'à un moment donné, il peut survenir des problématiques imprévues qui nous amènent à s'ajuster ⁵²² .

8.1.5.5 Une convention dynamisante

Pour positionner son agence dans un monde organisationnel en mouvement, l'acteur doit adopter une logique étrange, celle des « affaires », où il obtient les ressources après avoir obtenu des résultats (« Ça fait partie d'une logique de plan d'affaires »). Il doit trouver les moyens au sein de l'agence et se responsabiliser par rapport à des résultats, avant de pouvoir compter sur des allègements administratifs. Le cas échéant, l'agence s'engage dans une dynamique où l'atteinte de résultats et l'obtention de ressources sont en relation, et ils participent à une amplification de sa performance (« c'est de prouver que avec ce qu'on avait, on était capable de la [l'agence] mettre sur les rails et après ça, en ajoutant des ressources on était capable d'aller chercher plus »). Autrement dit, concevant le monde organisationnel en mouvement, l'acteur accepte le risque de l'agence. Il s'associe à l'agence, malgré la manifestation de préoccupations adverses aux siennes (« Globalement, il faut y croire »). Son état d'esprit fait en sorte que, malgré une incertitude qu'il ne contrôle pas, il n'hésite pas à s'engager dans l'action (« J'ai plongé. On est rentable »). Or, l'état d'esprit d'un seul acteur n'est pas suffisant pour assurer la transformation de l'agence. **L'agence ne peut être transformée que collectivement** (« tu pars avec une idée, tu as une équipe pour te supporter »). C'est le cas notamment au sein de l'agence empruntant la trajectoire de l'association. Il nous faut donc maintenant voir comment une telle disposition individuelle (état d'esprit) est construite socialement.

Comme on l'a vu, l'incertitude est liée aux interactions entre les acteurs concernés par la transformation de l'agence. Lorsqu'un acteur donne de l'information à un autre acteur, c'est pour l'influencer. C'est stratégique. Lorsque l'acteur conçoit le monde organisationnel en mouvement, c'est également stratégique. La finalité de son action, l'enjeu, c'est d'obtenir un accord quant à un échange de comportements avec autrui, sans mettre en cause la fluidité de la relation d'échange. Lorsque les acteurs s'associent par convention, afin de réguler leur comportement, la convention qu'ils adoptent est une convention dynamisante, c'est-à-dire qu'elle donne lieu à une

relation dynamique et non au repli stratégique de part et d'autre. Les acteurs négocient un « plan d'affaires », un « protocole d'entente », un « engagement », bref, ils en viennent à accepter une contrainte mutuelle (voir Tableau 24, p.429). Un plan d'affaires est une ressource que le gestionnaire mobilise afin de contrôler une zone d'incertitude cruciale pour l'organisation, et donc une contrainte pour autrui, mais c'est aussi une ressource qu'il mobilise pour associer son sous-ministre au mouvement de l'agence (« dorénavant je suis en contrôle de voir où je m'en vais et je suis capable d'arriver avec un plan d'affaires au niveau du sous-ministre »). Au sein de l'agence, le gestionnaire et le personnel s'associent également par convention afin de dynamiser leur relation (« Ça se négocie ça, j'ai des contrats de performance avec eux autres [les employés] »). Ainsi, les acteurs de l'agence en viennent à associer par convention leurs préoccupations divergentes.

Les produits et services développés au sein de l'agence reposent sur une accumulation de conventions (des standards techniques, des normes culturelles, des représentations sociales de la réalité) que les acteurs de l'agence construisent socialement. Or, les produits et services qui émanent des interactions entre les acteurs de l'agence traduisent des préoccupations fondamentalement antagonistes (par exemple, la position et le mouvement d'une entité). Ainsi, au Centre de signalisation, « le panneau à message variable identifie l'endroit d'où vient le véhicule [sa position] et il est capable de dire sa vitesse [sa quantité de mouvement]⁵²³. » La technologie à laquelle s'associent les acteurs de l'agence traduit également un état de nature fondamentalement complexe et dynamique : « on en a un laboratoire mobile ». Les acteurs y voient une entité, un acteur non humain, participant à la **régulation des opérations** : « tu ne sais pas trop, trop ce que tu comprends ! Mais tu le contrôles pareil ! »

**Tableau 24. Le concept de mouvement dans la fonction publique québécoise :
une convention dynamisante entre des préoccupations divergentes**

Agence	Citation
Centre de recherche minérale	[...] un concurrent, c'est quelqu'un avec qui tu peux te comparer, c'est quelqu'un que tu peux dépasser ! C'est quelqu'un qui peut te donner énormément d'information ⁵²⁴ .
	[...] on participe à leur projet [ceux d'organismes ayant une activité complémentaire], puis, ils nous trouvent intéressants parce qu'on peut être un véhicule pour eux autres aussi. Alors on apprend à se connaître .
	[...] on en a un laboratoire mobile [...] on est allé chercher cette technologie là au CNRC, et puis on a une entente avec lui [...] puis ça change les perspectives pour le contrôle.
	[...] un expert virtuel, tu ne sais pas trop, trop ce que tu comprends ! Mais tu le contrôles pareil ! Alors, on est avancés de ce côté-là, alors, on va s'appuyer sur une université pour aller chercher les connaissances, et l'industrie est d'accord .
Centre de signalisation	[...] on travaille sur un protocole d'entente avec la [Société immobilière du Québec] actuellement là-dessus pour baisser nos coûts de loyer ⁵²⁵ .
	Bon là le personnel a embarqué , à date ça fonctionne et ce qui va nous rester après ça, c'est de peaufiner le processus et aller chercher les ressources qu'on a besoin, après ça bien se laisser porter par la vague, pour être en contrôle partout.
	Ça se négocie ça, j'ai des contrats de performance avec eux autres [les employés] .
	[...] ç'a pris un bon 15 minutes, une demi-heure avant qu'il y ait une synergie, une discussion de groupe, et ils [employés] sont sortis avec un engagement : « on le fait [le contrat], on est capable ! On le veut ! »
	[...] on a associé l'ensemble de la chaîne [...].
	[...] c'est des humains que tu gères, mais, globalement, là c'est une synergie d'équipe qui s'établit et on travaille en fonction de ça

En somme, l'agence associationniste est une organisation fondamentalement incertaine, mais les acteurs tentent de réduire l'incertitude en instaurant une régulation dynamique. Un mouvement d'associations en résulte et plusieurs acteurs

sont disposés à partager le risque de l'agence de même qu'à s'engager par rapport à des résultats. Le mode de fonctionnement organisationnel se transforme et devient plus fluide (« se laisser porter par la vague, pour être en contrôle partout »). La régulation des opérations de l'agence devient dynamique tout en donnant aux acteurs l'impression d'une amplification du contrôle qu'ils exercent sur les affaires de l'agence.

Quel est l'intérêt pour un acteur de voir le monde organisationnel en mouvement ? Quelle est la zone d'incertitude qu'il contrôle ? Lorsque l'acteur voit le monde organisationnel en mouvement, et qu'il le manifeste à un autre acteur, il tente par le fait même de justifier que son comportement puisse demeurer imprévisible. Il veut se doter d'une marge de manœuvre. Quel serait alors l'intérêt d'un autre acteur de reconnaître une telle chose ?

Les acteurs, partageant la vision que le monde organisationnel est en mouvement, sont disposés à participer à une « synergie d'équipe », à partager de l'information avec un concurrent, à « cheminer avec eux-autres » et à apprendre collectivement. Ils se dotent forcément d'une règle particulière, suscitant l'échange. Ils négocient une convention dynamisante ayant une certaine profondeur, une règle de base à propos de l'état de nature du monde organisationnel qui a un effet sur leurs comportements réciproques. Voir « collectivement » le monde organisationnel en mouvement, c'est admettre que le comportement de chacun des acteurs ait un caractère imprévisible. Adoptant une telle représentation du monde organisationnel, les acteurs acceptent, mutuellement, de ne pas être en mesure de prévoir le comportement d'autrui. Comme ils partagent cette représentation et qu'ils sont en interaction, aucun des acteurs ne peut prétendre contrôler le comportement de l'autre. L'absence de contrôle sur le comportement est réciproque. **Chacun peut bénéficier d'une marge de manœuvre dans la relation lorsqu'il s'insère dans un monde organisationnel en mouvement.** Postulant le caractère imprévisible du comportement social, chaque acteur n'est pas

incité à adopter une stratégie de retrait pour autant, car l'imprévisibilité de son propre comportement, et donc sa propre marge de manoeuvre, en dépend.

La représentation d'un monde organisationnel en mouvement, ainsi définie, comme une convention dynamisante ayant une certaine profondeur, n'est pas une simple norme que les acteurs instituent collectivement afin de s'obliger à se comporter de telle ou telle manière. Ce n'est pas une norme qui « construit », ou standardise, le comportement d'acteurs en interaction. Ce n'est pas un déterminisme externe qui s'impose contre la volonté des acteurs. C'est une norme que les acteurs se donnent et qui leur permet d'articuler des préoccupations adverses. Aussi est-ce une règle de base suscitant l'échange. Les acteurs conçoivent alors que l'incertitude est inhérente à l'échange en milieu organisationnel. Ils acceptent de part et d'autre de ne pas savoir d'avance de manière à trouver « ensemble ». Les acteurs partagent le risque de l'agence, celui associé à la transformation d'une idée en concept utile, à son opérationnalisation dans les termes d'un langage admis socialement.

8.1.6 Un modèle d'agence viable

À la lumière de cette ultime pierre dans l'édifice de la mise en œuvre de l'agence, nous sommes en mesure de préciser ce qu'est un modèle d'agence viable pour les acteurs qui participent au processus de sa mise en œuvre. L'agence viable pour les acteurs boucle de manière dynamique des activités reposant sur des rationalités contradictoires, dont l'optimisation des opérations et la recherche et le développement de nouveaux produits et services. L'agence viable articule de manière dynamique des logiques d'action divergentes, le désir d'une plus grande autonomie de gestion et le désir tout aussi grand de contrôle de la gestion. L'agence viable institue un « *deal* », un contrat entre des parties prenantes, ayant des préoccupations antagonistes.

[...] c'est sûr qu'il y a toujours un équilibre à conserver. Et c'est la logique des ententes qui interviennent entre les autorités et la direction de l'agence, c'est là la logique de l'entente de pouvoir situer ces balises là, **jusqu'où on va s'élancer**. Est-ce qu'on va dire au Centre de conservation du Québec, vous allez doubler votre chiffre

d'affaires, ou bien on va dire on va y aller selon des balises et on s'entend. L'entente elle sert entre autres à ça. C'est le cadre à l'intérieur duquel tu peux faire ça⁵²⁶.

L'objet (norme, représentation, agence, contrat) construit par les acteurs n'est pas neutre pour autant – l'« équilibre » dont on parle est relatif. La recherche d'un équilibre entre des activités, des préoccupations ou des logiques d'action antagonistes n'est pas une fin en soi. Elle ne repose pas sur une relation égalitaire entre des acteurs; ce n'est pas gagnant-gagnant. Il faut une « structure minimum pour pouvoir fonctionner »; l'agence viable institue en fait une association par convention entre les acteurs concernés. Ils voient le monde organisationnel en mouvement et ainsi ils se donnent la chance de s'engager dans une dynamique sociale, reconnaissant leur interdépendance et incertitude mutuelle, leur inégalité de départ – laquelle peut être inversée en cours de route et en fonction de nouvelles ressources créées dans et à travers les interactions entre les acteurs dans le temps.

Bien sûr, toute agence a un début et une fin, lorsqu'on la considère comme un médiateur au sein d'une série de médiateurs. Mais cette série ne se termine pas avec le départ d'un acteur – par exemple, d'une agence. C'est ainsi que les acteurs peuvent voir le monde organisationnel dans la durée.

Un tel modèle d'agence viable, et mobilisant une vision du monde organisationnel en mouvement, est une construction sociale et est en construction. Il soulève la controverse et son implantation n'est pas exempte d'enjeux, comme le révèle l'analyse des trajectoires d'agences. **Il ne suscite pas l'accord de tous les acteurs concernés.** Seuls les acteurs de l'agence empruntant la trajectoire de l'association partagent une telle vision du monde organisationnel – et ils sont peu nombreux. Par conséquent, la transformation de l'agence demeure relative.

8.2 La discussion des résultats observés

Il convient maintenant de discuter des résultats observés, c'est-à-dire de la place du concept de mouvement dans la fonction publique québécoise et par rapport aux écrits en théorie des organisations et du management public.

8.2.1 *Une transformation relative de l'organisation publique*

Quelle est la place du concept de mouvement dans le mouvement des agences au Québec ? La question importe, considérant que le concept de mouvement est lié à la transformation de l'organisation publique, au bénéfice d'un nouveau mode de fonctionnement organisationnel, moins rigide et plus fluide. En d'autres termes, le processus de mise en œuvre de l'agence mène-t-il au passage d'une dynamique sociale paralysante, ou traditionnelle, à une nouvelle dynamique sociale, dynamisante ?

L'administration publique traditionnelle sous-tend une dynamique sociale basée sur une convention sociale paralysante, largement implicite, à savoir que le monde organisationnel est une structure ou peut faire l'objet d'une structuration (voir Tableau 25, p.434). Le changement y est en dernière instance; les révolutions juridiques y sont à proscrire (voir Latour, 2002). Lorsqu'elles surviennent, de telles révolutions sont imposées par un tiers acteur, par exemple, un élu, extérieur à l'organisation publique qui autrement demeure en situation de blocage organisationnel. Lorsqu'il y est question de mouvement, c'est à la faveur du mouvement propre de l'organisation publique, en l'occurrence, un cercle vicieux bureaucratique s'auto-réglant (Crozier, 1963); ou un mouvement de balancier que l'on voudrait perpétuel (voir Schick, 2002). Qu'en est-il dans le cas de l'agence ?

L'agence vise, en règle générale, à mettre des acteurs en mouvement, à susciter un changement de manière conforme à celui observé dans l'environnement de l'organisation publique. Le changement y demeure pourtant problématique : le mouvement peut ou ne pas avoir lieu, il nécessite un mouvement social d'envergure.

Cette perception de la réforme est partagée par les acteurs centraux et par ceux agissant au niveau local de la réforme, dans le cas de trois trajectoires stratégiques sur quatre (trajectoire de la différenciation, trajectoire de l'intégration et trajectoire de l'interaction).

Tableau 25. La comparaison entre la dynamique sociale traditionnelle et la nouvelle dynamique sociale au sein de l'organisation publique

Dynamique sociale traditionnelle	Nouvelle dynamique sociale
Convention sociale paralysante	Convention sociale dynamisante
Monde organisationnel est une structure	Monde organisationnel est en mouvement
Réalité peut faire l'objet d'une mesure	Réalité ne peut pas être mesurée de manière définitive
Ressources sont limitées	Ressources nouvelles peuvent être créées
Monde organisationnel est perfectible	Avenir demeure incertain
Changement est problématique	Changement n'est plus problématique

Au Québec, l'agence demeure habitée par un postulat traditionnel ancré profondément. Comme l'acteur de l'organisation publique traditionnelle, celui de l'agence craint que le mouvement cesse – mais pour des raisons diamétralement opposées. L'acteur de l'organisation publique traditionnelle craint la cessation du mouvement perpétuel, c'est-à-dire qu'il souhaite le statu quo. L'acteur de l'agence, pour sa part, craint que le changement prenne fin. Dans tous les cas, de telles craintes traduisent des raisons stratégiques qui incitent au blocage mutuel de la dynamique sociale – ou à l'adoption d'une stratégie de repli (rétention d'information, etc.).

L'acteur de l'organisation publique traditionnelle et celui de l'agence sont en concurrence pour des ressources limitées. Ils n'ont pas intérêt à partager celles qu'ils ont. Le cas échéant, c'est un compromis qui résulte d'un jeu de pouvoir et qui alimente un dysfonctionnement organisationnel (tensions, conflits, centralisation de la prise de décision, réglementation inefficace). Seul l'acteur de l'agence empruntant la trajectoire de l'association voit-il le monde organisationnel en mouvement et est-il prêt à négocier avec autrui une convention sociale dynamisante. Il croit que de nouvelles ressources peuvent être créées en cours de route ; il ne craint pas de donner des informations ou des parts d'imputabilité qu'il possède au bénéfice d'une relation d'échange dynamique. Comme nous l'avons vu plus haut, l'idée que la réalité puisse faire l'objet d'une mesure définitive est en cause. L'acteur de la trajectoire de l'association ne conçoit pas cette possibilité. Si mesure des résultats il y a, une telle mesure doit être négociée entre les acteurs concernés et faire l'objet d'un accord entre eux – ce dernier résulte d'une relation entre des acteurs conscients du caractère socio-politique du processus auquel ils prennent part. En ce cas, la mesure de la réalité est une construction sociale que les acteurs ne subissent pas passivement.

L'agence demeure par conséquent à la croisée des chemins. Il y a place à la transformation de la vision du monde organisationnel au sein du mouvement des agences et à l'adoption d'une nouvelle convention sociale dynamisante, c'est-à-dire à l'adoption d'un accord entre les acteurs à propos de l'état de nature du monde organisationnel, en mouvement. Aussi l'agence reste-t-elle encore instituée pour favoriser le passage entre une dynamique organisationnelle traditionnelle et une nouvelle dynamique organisationnelle, basée sur une régulation contractuelle dynamique, comme le laisse entendre l'ancien directeur de la modernisation et des agences du Secrétariat du Conseil du trésor : « il faudrait que [...] ça devienne véritablement un espèce de *deal* que tu fais avec ton organisation, où tu dis : on va les faire les objectifs, on va s'entendre par exemple⁵²⁷ ».

La transformation de l'agence demeure partielle dans l'esprit des acteurs centraux – le Secrétariat du Conseil du trésor hésite à s'engager dans une « dynamique de changement », au profit d'un souci pour l'équité et l'uniformité entre les unités administratives. Les agences, elles-mêmes, ont tendance à ne pas voir la dynamique sociale ou le système d'action dans lequel elles s'insèrent – elles veulent y obtenir un statut privilégié. L'agence demeure en partie un intermédiaire. Elle ne joue pas toujours le rôle d'un médiateur au sein d'un acteur-réseau pleinement constitué. Incidemment, le mode de régulation dynamique, lié à une représentation du monde organisationnel en mouvement, et qu'un modèle d'agence viable présuppose, est sujet à controverse au sein même de la trajectoire de l'association. Des acteurs s'inquiètent par exemple des effets de la vitesse sur la bonne gestion des opérations. Des agences (Contrôle routier Québec et Centre de signalisation) sont cependant engagées sur une voie leur permettant de poser les problèmes de l'agence autrement et de trouver des solutions afférentes. Elles manifestent l'intérêt pour le développement d'un « modèle d'agence plus dynamique », associant une capacité d'accélération et une capacité de décélération de la prise de décision. Le cas échéant, les découvertes réalisées au niveau local devront associer par convention les acteurs centraux. Sinon, les possibilités de diffusion pourront être limitées.

En somme, au Québec, l'idée de mouvement est transformée en concept utile socialement, en paire de lunettes, permettant de voir le monde organisationnel autrement, mais la transformation est partielle et émergente. Voir le monde organisationnel en mouvement, rappelons-le, c'est une convention dynamisante, permettant à des acteurs de conserver leur marge de manœuvre tout en prenant part à une relation et, donc, s'incitant mutuellement à prendre le risque de s'engager dans le processus de transformation de l'organisation publique.

Ces réserves exprimées, il nous faut maintenant voir en quoi le concept de mouvement a une signification différente dans la fonction publique québécoise de celle véhiculée par les tenants du nouveau management public.

8.2.2 *Un présupposé différent de celui du nouveau management public*

Lorsque les auteurs associés au nouveau management public utilisent le concept de mouvement, ils font référence à trois choses : 1) un changement dans l'environnement de l'organisation publique (un environnement changeant rapidement); 2) une organisation publique plus dynamique; et 3) un mouvement social. Ces trois usages ne sont pas sans rappeler ceux dans la fonction publique québécoise. Voyons les plus en détails. En premier lieu, Osborne et Gaebler (1992) perçoivent un changement au niveau du contexte dans lequel œuvre tout gouvernement. Leur environnement est plus complexe et change rapidement. « *In today's world, public institutions also need the flexibility to respond to complex and rapidly changing conditions* » (p.34).

En deuxième lieu, les auteurs associés au nouveau management public s'en prennent à la nature même de l'organisation publique. Ils veulent l'adapter au changement observé dans son environnement, rendre l'organisation publique plus dynamique. Ils dénoncent l'emprise du paradigme bureaucratique au sein de l'organisation publique et préconisent de le remplacer par le paradigme dit post-bureaucratique. Le changement annoncé est d'envergure. Une transformation culturelle profonde est attendue, au sens d'une débureaucratisation de l'organisation publique : « *New public management theory suggests that a focus on stability and control is no longer as desired as innovation and change* » (Bradley et Parker, 2006, p.96).

En troisième lieu, le nouveau management public a été décrit comme un mouvement visant à réformer l'administration publique. L'idée de mouvement suggérée peut alors être associée à celle d'une « force » sociale visant à transformer l'organisation publique dans le sens désiré. « *In North America, this new trend in public-affairs management has been termed a "reinvention movement"* » (Charih et Rouillard, 1997, p.27).

Le monde organisationnel que décrivent Osborne et Gaebler demeure un **monde économique où les ressources sont rares**. C'est un monde à l'image d'une vision idéalisée du marché, où prédomine la concurrence sur la base des prix : « *City governments will have to become even more willing to interweave scarce public and private resources in order to achieve our community's goals* » (p.26). En d'autres mots, le nouveau management public présuppose un monde organisationnel pouvant être structuré et utile à une gestion de la performance basée sur des résultats mesurables et quantifiables, des *hard facts*. Or, on l'a vu, une telle représentation du monde social (un monde quasi-marchand) doit postuler une vision structurelle du monde organisationnel (voir Tableau 25, p.434). Et cette dernière est un terreau fertile au développement d'une organisation publique en silos et au maintien d'une dynamique sociale amplifiant la rigidité, la paralysie.

Comme le révèle l'étude du cas québécois, la mise en œuvre de l'agence opère en fonction d'une dynamique sociale – à la différence de ce que les tenants du nouveau management public soutiennent. La réalité organisationnelle est beaucoup plus une question de *matters of concern* qu'une question de *matters of fact* (voir Latour, 2005, p.115). Les choses doivent passer par la controverse avant d'être stabilisées puis transformées en « faits », avant que leur état de nature puisse être déterminé et fasse l'objet d'un accord entre les acteurs concernés. La prise de décision dans un tel cadre de référence est plus complexe et dynamique (« *more talkative* »). Aussi, comme le révèle l'étude du processus de mise en œuvre de l'agence, au Québec, la résolution des controverses opère-t-elle par le biais de rapports de pouvoir entre les acteurs concernés.

Par conséquent, s'il y a mise en œuvre de l'agence au Québec, ce n'est pas de manière conforme avec celle attendue, en théorie, par le nouveau management public. La mise en œuvre de l'agence, au Québec, ne réplique pas l'expérience d'origine (la mise en œuvre de l'agence en Angleterre), où la question de la vision du monde organisationnel n'a pas été soulevée de manière notable. Un tel constat conforte

l'hypothèse de divergence retenue par la perspective transformationniste. L'étude des trajectoires d'agences, au Québec, confirme que les acteurs au niveau local de la réforme jouent un rôle quant à la transformation de la réforme dans un même contexte national (voir Pollitt et coll., 2001, p.288). La présente recherche démontre que le processus de mise en œuvre de l'agence mène à la transformation de l'organisation publique lorsque les acteurs concernés voient le monde organisationnel en mouvement et qu'ils abandonnent la vision structurelle du monde organisationnel que sous-tend le nouveau management public. Qu'en est-il du concept de mouvement dans les écrits en théorie des organisations et du management public, en général ?

8.2.3 Le concept de mouvement dans les écrits

Le concept de mouvement comporte des échos dans les écrits en théorie des organisations et du management public – outre ceux émanant du nouveau management public. Il sert à décrire un environnement organisationnel plus dynamique, de nouvelles formes d'organisation dites post-bureaucratiques et un mouvement social expliquant l'émergence de telles formes. Le concept de mouvement sert également à décrire un changement organisationnel (ou une trajectoire organisationnelle) et une autre manière de concevoir l'organisation, en mouvement. Les notions de trajectoire et de dynamique sont par ailleurs apparentées au concept de mouvement dans les écrits. Elles méritent qu'on s'y attarde afin de clarifier la portée du concept de mouvement, que nous aborderons ensuite.

8.2.3.1 Les notions de trajectoire et de dynamique

La notion de trajectoire est empruntée au langage de la physique et en particulier à celui de la dynamique classique. Elle sert à rendre compte de la transformation d'une entité, passant d'un état à un autre état, ou d'une position à une autre, dans l'espace, en fonction de lois universelles (Prigogine et Stengers, 1977, p.269-271). « [...] l'application de lois permettra à la trajectoire de se déployer d'état en état, vers le passé comme vers le futur » (p.269). La trajectoire d'une planète est par exemple

déterministe. Elle est la même tout le temps, éternellement, au sein de l'univers décrit par la physique : « le mouvement des planètes est conservatif et n'innove point » (p.289). Le mouvement est pendulaire, c'est « la dynamique d'un monde sans frottement » ni interactions entre les variables qui le constituent. C'est un monde dénué de « processus » et où le temps est réversible.

La notion de trajectoire, ainsi entendue, comporte des applications dans différents champs de la recherche en sciences sociales, notamment en économie et en sciences de l'administration. Ainsi, lorsque l'économie s'intéresse au progrès technologique, ce dernier définit une trajectoire technologique, c'est-à-dire un pattern d'interactions normales : « *the pattern of « normal » problem solving activity (i.e. of « progress ») on the ground of a technological paradigm* » (Dosi, 1982, p.152). Une trajectoire est « *represented by the movement of multi-dimensional trade-offs among the technological variables which the paradigm defines as relevant. Progress can be defined as the improvement of these trade-offs* » (p.154).

Autrement dit, une trajectoire est une chose relativement prévisible. Une trajectoire est **un cheminement**, un « *technological path* », emprunté par un progrès technologique et se déroulant à l'intérieur d'un paradigme technologique. Ce qu'il faut expliquer, dans un tel cadre théorique, c'est le passage d'une trajectoire à une autre, d'un paradigme technologique à un autre.

Selon Dosi (1982), le passage d'une trajectoire à une autre (un changement de paradigme technologique) opère en fonction de **facteurs économiques et sociaux**. Il suit un changement au niveau du contexte social dans lequel le progrès technologique se déroule. Selon cette conception, le déterminisme demeure extérieur à ceux qui font directement l'expérience d'une transformation technologique – d'une trajectoire. Comme la physique classique, la science économique chasse l'interaction entre les acteurs qui participent à l'évolution technologique.

La notion de trajectoire comporte aussi des applications en théorie des organisations. À l'instar de la physique classique et de la science économique, la théorie des organisations utilise la notion pour rendre compte d'une évolution organisationnelle, d'un cheminement orienté dans une direction relativement prévisible. Miller (1991) l'utilise, par exemple, pour décrire l'évolution d'une organisation observée dans le temps, sur plusieurs années, et pouvant mener à des transformations organisationnelles (en termes de stratégie, de structure, de culture ou de technologie).

[...] les configurations [organisationnelles] ont une évolution à orientation particulière, c'est-à-dire une trajectoire, qui est en grande partie déterminée par les thèmes qui l'ont initialement conduite au succès. Elles ont une dynamique qui leur donne une cohérence interne [...]. (p.296-297)

Bien que Miller ne s'intéresse pas à un changement de trajectoire (ou de paradigme) – à la différence de Dosi –, il reconnaît le **rôle joué par les acteurs** qui participent au déploiement d'une trajectoire organisationnelle. Cette dernière est habitée par une « dynamique », un mode de fonctionnement qui a tendance à amplifier un thème initial. La dynamique d'une organisation est un processus de magnification (p.13-15) – à la différence d'un processus de configuration qui s'apparente à une cristallisation autour d'un thème central⁵²⁸. Une dynamique agit à la manière d'un processus de sélection.

L'entreprise perpétue et amplifie un type de comportement particulier au détriment de tous les autres, en supprimant toutes les variantes. L'organisation privilégie un ensemble d'objectifs, de valeurs et de héros, sur lesquels elle mise toujours davantage. Les acteurs dominants deviennent de plus en plus puissants, alors que les autres perdent graduellement leur droit de cité au fur et à mesure de l'évolution de la firme vers la cohérence interne, puis vers l'obsession et l'excès. (p.14)

La notion de trajectoire chez Miller a donc l'intérêt d'ouvrir la boîte noire : une trajectoire n'est pas déterminée par des forces externes, elle est habitée par plusieurs « facteurs » faisant référence au rôle que jouent les acteurs.

La dynamique qui sous-tend nos trajectoires renvoie à de multiples facteurs : la façon de penser des gestionnaires, la politique et les rituels des entreprises ou encore des

programmes et des systèmes préjudiciables. Déjà puissants en soi, ces éléments s'exacerbent mutuellement et poussent l'entreprise le long de sa trajectoire. (p.273)

Or, bien que Miller porte une attention aux rapports de pouvoir (« la politique »), dans l'étude de la trajectoire d'une organisation, le pouvoir demeure chez lui une force d'inertie. Une « structure de pouvoir » « imprime un mouvement orienté » à la trajectoire organisationnelle qui, en retour, renforce la structure de pouvoir existante et dominante.

La plupart des entreprises ont des structures de pouvoir très stables qui limitent le changement et impriment un mouvement orienté vers la réalisation des objectifs, vers les stratégies et les structures existantes qui, à leur tour, renforcent les structures de pouvoir. (p.285 et 286)

Miller conclut tout de même qu'il est possible de corriger la trajectoire d'une organisation, en intervenant de manière judicieuse, et donc qu'elle puisse faire l'objet d'une gestion. Dans tous les cas, la dynamique sociale réelle est prise en compte de manière limitée, réduisant les acteurs à ceux qui sont en position de domination, et il est fortuit de chercher la transformation d'une trajectoire en son sein même. Elle nécessite toujours une intervention externe.

Or, comme on l'a vu, la trajectoire stratégique d'une agence peut se transformer de l'intérieur, dans et à travers un mouvement d'associations par convention entre des acteurs dont les intérêts sont divergents. Une telle transformation participe ainsi à la modification de la structure de pouvoir traditionnelle au sein de l'agence. Pour parvenir à une telle compréhension de la transformation de l'agence, nous avons dû accorder une attention particulière au concept de mouvement. En d'autres mots, il nous a fallu abandonner le « paradigme » structurel du monde organisationnel au profit du paradigme du mouvement organisationnel. À la manière des acteurs de la fonction publique québécoise participant à la mise en œuvre de l'agence, nous avons dû poser le problème de l'agence autrement et donner de la valeur à des solutions organisationnelles sans valeur, inobservables. Qu'en est-il dans les écrits en théorie des organisations et du management public ? Divergent-ils de la position conceptuelle

des tenants du nouveau management public ? Rejoignent-ils la position des acteurs du mouvement des agences dans la fonction publique québécoise ?

8.2.3.2 Le mouvement comme concept

À la manière du nouveau management public, en théorie des organisations, le concept de mouvement est mobilisé pour décrire un changement dans l'environnement des organisations. Pour des analystes et observateurs comme Crozier (1989, p.662-663 et 664), depuis la fin des années soixante-dix, l'environnement des organisations est caractérisé par une « évolution accélérée » vers le modèle de société postindustrielle. La pertinence des grandes organisations bureaucratiques est mise en cause au profit « des petites et moyennes organisations », « plus souples » et « capables de s'adapter et d'innover ». Au cours des années 2000, la théorie des organisations a aussi fait appel à la théorie des mouvements sociaux (voir Castel et Friedberg, 2004) pour expliquer l'émergence de nouvelles formes d'organisation. Encore une fois, la théorie des organisations ne se distingue pas du nouveau management public – ni des acteurs dans la fonction publique québécoise ayant recours à une telle conception du mouvement organisationnel.

L'idée que les organisations sont en mouvement est aussi présente dans les écrits en théorie des organisations et du management public. C'est une « hypothèse » théorique générale défendue par Clegg et coll. (2005), « *considering organizations not as fixed entities but rather as being in a constant state of becoming* » (p.158). Selon eux, l'objet d'étude en théorie des organisations, c'est le mouvement plutôt que l'objet qui se meut : « *considering learning in terms of becoming focuses on movement rather than that which is moved* » (p.159). Alter (2000) associe également le concept de mouvement à l'idée de changement, plus précisément à la notion de trajectoire. Le concept de mouvement s'oppose alors aux idées de structure et de stabilité. Une telle conception n'élimine pas pour autant l'objet qui se meut selon Latour (2005) : « *Movements and displacements come first, places and shapes second* » (p.204).

L'expression « mouvement des agences » est d'ailleurs utilisée dans les écrits sur l'agence exécutive. Schick (2002) estime, par exemple, que « le mouvement de création d'agences a des implications profondes qui affectent le rôle et les capacités de l'État » (p.8). Le mouvement des agences, en fait leurs trajectoires, est dirigé vers une cible précise selon Wettenhall (2005) :

recent movement from ministerial directorates and « quasi-autonomous central agencies » to state-owned companies », being a movement to “external autonomisation”. In many countries, however, movement of this kind came much earlier. (p.627)

Mais un mouvement d'agences est un changement organisationnel qui ne peut pas être compris seulement en référence à un contexte national. Castel et Friedberg (2004) rappellent l'importance de **tenir compte de l'acteur** lorsqu'on veut mieux comprendre un processus de transformation ou d'institutionnalisation de nouvelles formes d'organisation. Un mouvement est alimenté par un processus social. Il implique plusieurs acteurs, pouvant provenir de mondes entièrement différents, « *separated from the rest of the social world* », et commençant à interagir *de novo* (Yesilkagit, 2004a, p.536). Dans un tel mouvement, les acteurs produisent des « typifications » (voir Berger et Luckmann, 1996, p.74), des étiquettes, des normes de comportement, des *tags*, leur permettant de retrouver leur chemin. Il peut en résulter des bifurcations organisationnelles imprévues dans un même contexte national.

Le mouvement des agences s'inscrit dans un processus en train de se faire, créant des objets en devenir, jamais complètement stabilisés. Le processus de mise en œuvre de l'agence a d'ailleurs subi un changement d'appellation en cours de route dans les écrits⁵²⁹, comme l'observe Wettenhall (2005) : « *Like the terms « privatization » and corporatization* », « *agencification* » (or « *agentification* ») *soon acquired slogan value* » (p. 619). Un tel processus peut donc brouiller les traces formelles de sa réalisation dans son sillage.

Aussi, comme le précise Alter (2000), le mouvement d'une organisation ne peut-il faire l'objet d'une gestion délibérée : « Ce mouvement ne peut pas être considéré comme une série d'étapes, c'est-à-dire une succession de situations, clairement identifiables, logiquement articulées les unes aux autres et allant dans une perspective commune » (p.129). Un mouvement est un processus dont l'on peut connaître le point de départ mais dont le point d'arrivée demeure incertain. C'est un ensemble de changements qui interviennent en même temps, rendant la cible très incertaine. « Il s'agit d'un flux de changements, celui des hommes et de leurs actions, dans lequel on peut repérer le point de départ, mais ni le point d'aboutissement, ni les contours, ni la durée nécessaire pour atteindre le point d'arrivée » (Alter, 2000, p.129). Un mouvement peut se dérouler dans un espace étendu. C'est un processus qui ne peut être saisi que dans la durée.

Le concept de mouvement, au sens où on l'entend dans les écrits en théorie des organisations et du management public, est par ailleurs mobilisé pour délimiter, concrètement, un monde organisationnel, le mouvement des agences dans le temps et dans l'espace, ne serait-ce que de manière artificielle au départ et pour en faciliter l'étude. Toute délimitation d'un mouvement demeure bien sûr arbitraire puisque construite pour les besoins de l'expérimentation. Le mouvement des agences, ainsi entendu, fait partie d'un processus social menant à la transformation d'unités administratives en agences selon des paramètres établis, ceux du modèle d'agence adopté. Un tel processus implique plusieurs organisations (ou acteurs collectifs), provenant d'un champ social donné, ou espace-temps public particulier. En somme, un mouvement d'agences, selon cette conception, peut être défini comme un espace-temps public distinct, animé par des acteurs qui entrent en interaction publiquement et sur la base d'une activité particulière, en l'occurrence la mise en œuvre de l'agence, et pour un temps donné défini par les besoins de la recherche (voir Bernier et Vendittoli, 2003). Un mouvement correspond alors à une unité d'analyse, à un cas sous étude.

Cela dit, dans les écrits en théorie des organisations et du management public recensés, le concept de mouvement n'est pas associé à une convention dynamisante que des acteurs adoptent en situation de réforme, lorsqu'ils transforment l'agence. Cette conception est donc une contribution théorique des acteurs du mouvement des agences dans la fonction publique québécoise.

8.3 Conclusion à propos de la transformation d'une idée

Les acteurs du monde des agences, au Québec, s'orientent par rapport à la transformation d'une idée maîtresse, celle d'un monde organisationnel en mouvement. En mettant en œuvre l'agence, ils participent à une opération de traduction faisant passer l'idée de mouvement à un concept utile socialement pour décrire le monde organisationnel dans lequel ils se meuvent. L'idée que le monde organisationnel est en mouvement permet aux acteurs de conserver mutuellement leur marge de manœuvre. C'est une convention dynamisante construite socialement. Émergeant chez des acteurs participant au mouvement des agences, ces derniers peuvent alors saisir la dynamique sociale dans la durée et non en fonction d'un temps chronométré (voir Bergson, 1938). C'est de cette manière qu'ils peuvent accepter le risque de l'agence et s'engager dans une dynamique sociale, c'est-à-dire « globalement y croire ».

La mise en œuvre de l'agence, et la transformation de l'organisation publique, est un processus social qui n'est pas sans soulever la controverse et des enjeux. Une fois stabilisée, de manière relative, le concept de mouvement participe, cependant, à la remise en action des acteurs et au déblocage de la transformation de l'organisation publique en cours. C'est une manière d'accepter pleinement le risque de l'agence. Ce qui est perçu mais combattu, à savoir le caractère social du processus de mise en œuvre et le caractère politique de tout processus social, devient moins problématique aux yeux des acteurs concernés. Ils peuvent ainsi mobiliser à leur avantage un **cadre**

de référence forcément plus approprié à une prise de décision éclairée de la situation de réforme.

Le maintien, voire le retour de la bureaucratie, comme mode de fonctionnement organisationnel est, toutefois, un indice du caractère problématique de la réforme, au Québec, au moment de la recherche (2007). La transformation de l'agence et de son état de nature y demeure relative. L'étude des trajectoires d'agence révèle que la question y est abordée. La controverse est stabilisée, mais elle n'est pas close; l'accord n'est pas encore scellé du côté des acteurs centraux quant au sens que l'on doit donner à l'idée de mouvement. La construction du concept reste d'ailleurs à faire pour une large part; il est à l'état **de prototype**. L'opération de traduction est en cours au moment de la recherche. C'est une perception peu généralisée – elle est notable dans le cadre de la trajectoire de l'association, une trajectoire à l'avant-garde et peu reconnue par les acteurs centraux. De plus, dans son sens le plus avancé (le mouvement comme convention dynamisante), l'acceptation est partielle. Pour ces raisons, je dois conclure que le phénomène est émergent – la « cité » demeure en grande partie enfouie. L'opération de traduction (de l'idée de mouvement) n'en guide pas moins l'action au sein de toutes les trajectoires d'agences – elle se manifeste avec plus d'importance dans le cas de la trajectoire de l'association, mais elle laisse des traces dans des agences empruntant d'autres trajectoires. Elle pourrait donc susciter une association plus étendue, considérant qu'elle est liée à des gains tangibles.

À la lumière d'une recension des écrits à propos du concept de mouvement en théorie des organisations et du management public, le cas québécois apporte une contribution quant au sens que ce concept peut prendre. Aux côtés d'applications usuelles du concept de mouvement (un environnement et une organisation changeant continuellement, un changement organisationnel d'envergure), la présente recherche démontre que le concept de mouvement peut être entendu au sens d'une convention dynamisante, construite par des acteurs participant à un processus de mise en œuvre d'une nouvelle forme d'organisation.

CONCLUSION

Les prochaines pages font état de la contribution de la recherche, de ses limites et de futures questions de recherche. Pour apprécier la contribution de la recherche, il importe de s'intéresser à chacun des deux principaux concepts (processus de mise en œuvre et transformation de l'organisation publique) de même qu'à la relation entre les deux. Nous serons alors en mesure de répondre au questionnement posé au début de la présente thèse, à savoir : y a-t-il une relation entre le processus de mise en œuvre de l'agence et la transformation de l'organisation publique dans la fonction publique québécoise ?

Le processus de mise en œuvre de l'agence

La contribution première de la recherche est de poser un nouvel éclairage sur le processus de mise en œuvre de l'agence, c'est-à-dire sur la manière dont il se déroule dans toute sa complexité et en tenant compte de son développement dans le temps. La recherche permet d'expérimenter un cadre heuristique relativement sophistiqué, combinant l'*actor-network-theory* et l'analyse stratégique. La recherche, sur le plan méthodologique, valide la possibilité de recourir à de tels outils conceptuels et analytiques – ce qui n'avait pas été fait auparavant. Elle valide également la pertinence de tels outils quant à la compréhension du phénomène observé. Cette dernière proposition demande cependant qu'on s'attarde aux observations ou résultats empiriques.

Sur le plan empirique, il importe de souligner deux choses. En premier lieu, il faut dire que **plusieurs acteurs sont parties prenantes** au processus de mise en œuvre de l'agence, dont de hauts fonctionnaires, les gestionnaires et le personnel des agences, les représentants d'autres unités administratives ministérielles et d'unités administratives de ministères et organismes centraux. Comme la thèse l'a démontré, leurs intérêts peuvent être « naturellement » divergents, privilégiant par exemple, soit

l'autonomie de gestion des agences, soit le contrôle sur les résultats. La participation des acteurs à la mise en œuvre de l'agence se fait sur la base de différents systèmes d'action, ou jeux de pouvoir, articulant les stratégies d'acteurs cherchant à faire des gains par rapport à des enjeux (par exemple, obtenir plus d'autonomie de gestion ou plus de contrôle sur les résultats). De tels **systèmes d'action ont une autonomie relative** par rapport au contexte organisationnel plus large dans lequel ils se déploient (par exemple, le gouvernement et l'administration publique en dehors du mouvement des agences), et les uns par rapport aux autres. Les acteurs puisent des ressources dans le contexte organisationnel plus général de même qu'ils mobilisent des ressources obtenues dans un système d'action pour alimenter une stratégie dans un autre système d'action. Il n'en demeure pas moins que les systèmes d'actions ont une autonomie relative : les stratégies d'acteurs ont une rationalité les unes par rapport aux autres et dans le contexte d'un système d'action particulier. Une telle autonomie des systèmes d'action révèle que les interactions sociales entre les acteurs concernés sont bel et bien une réalité qui mérite d'être étudiée et observée – comme nous le précisons plus bas, l'autonomie relative des systèmes d'actions participe aussi à la validation de la relation entre le processus de mise en œuvre et la transformation de l'organisation publique.

En deuxième lieu, la recherche permet de confirmer que le processus de mise en œuvre de l'agence opère entre des acteurs situés à **deux niveaux organisationnels** : les acteurs situés au niveau central et les acteurs situés au niveau local. Ces deux niveaux ont une certaine autonomie l'un par rapport à l'autre – ils peuvent faire l'objet d'une analyse distincte. Au niveau central de la réforme, le processus de mise en œuvre se présente sous la forme d'une série de controverses (raisons qui président à la création d'agences, controverses liées à la création d'agences, controverses liées à la définition de l'agence). Les acteurs débattent de l'état de nature de l'agence, forment des coalitions sur la base de positions adverses et en viennent à négocier des accords quant à l'état de nature de l'agence. Les acteurs centraux en viennent par

exemple à concevoir que l'agence peut être un ministère, une fois que les activités liées aux opérations y sont séparées des activités ayant un caractère politique. Pour comprendre le processus de mise en œuvre de l'agence au niveau central, il faut cependant être attentif à la mise en œuvre de tels accords, car c'est à cette occasion que s'érigent des systèmes d'action au niveau central. Dans le cas québécois, trois systèmes d'actions relativement autonomes se constituent dans le sillage de la série de controverses à propos de la création d'agences : 1) un système d'action lié à l'insertion de l'agence au sein de la dynamique ministérielle traditionnelle et opposant l'agence et les autres unités administratives de son organisation d'attache; 2) un système d'action lié aux interactions entre l'agence et le Conseil du trésor, où est en jeu l'obtention d'allégements administratifs; et 3) un système d'action lié à la transformation de l'agence, opposant les acteurs centraux et les gestionnaires d'agences.

Au niveau central, le processus de mise en œuvre se déroule à la faveur d'une transformation du modèle d'agence. Après avoir privilégié, initialement, le modèle de l'agence au sein d'un ministère, les acteurs conviennent que l'agence doit avoir sa propre loi. Cet état de nature de l'agence associe des acteurs dont les intérêts sont divergents mais qui y trouvent un compromis relativement satisfaisant : le groupe des gestionnaires d'agences y voit une agence ayant une plus grande autonomie de gestion, tandis que le Conseil du trésor y perçoit un moyen d'inciter l'agence à la performance. Il n'en demeure pas moins que la mise en œuvre du second modèle d'agence est, elle-même, compromise au moment de la recherche (2007). Le problème réside dans l'opération de traduction réalisée au centre. La mise en œuvre de l'agence pose un problème organisationnel (différenciation ou intégration organisationnelle), mais ce dernier demeure traduit dans les termes de la micro-économie – ou économie des formes d'organisation. Par conséquent, le problème de la mise en œuvre de l'agence ne trouve pas de solution satisfaisante – aucun acteur ne

réussit à contrôler l'incertitude et à favoriser la formation d'un réseau d'acteurs, en support d'un accord quant à l'état de nature de l'agence.

Au niveau local, les acteurs expérimentent le modèle d'agence privilégié au centre, mais ils ne participent pas directement au débat à son sujet – cette activité est déléguée à des acteurs collectifs, notamment le Forum des agences, les syndicats, les ministères et organismes centraux et leurs représentants. C'est pourquoi le niveau local de la réforme comporte une certaine autonomie par rapport au niveau central, et vice-versa.

Le cas québécois révèle que le processus de mise en œuvre de l'agence, au niveau local, se déroule à la manière d'une trajectoire stratégique, c'est-à-dire un processus, ou un système d'action ayant une dimension temporelle et au sein duquel différents acteurs orientent leurs comportements en fonction d'une stratégie d'agence particulière.

Quatre trajectoires stratégiques sont observables dans le mouvement des agences, dans l'ordre : 1) la trajectoire de la différenciation; 2) la trajectoire de l'intégration; 3) la trajectoire de l'interaction; et 4) la trajectoire de l'association. La diversité des trajectoires d'agence révèle l'importance de la dynamique sociale entre les acteurs concernés, d'autant plus que le contexte national ne varie pas – selon les acteurs qui en font directement l'expérience. Les trajectoires se distinguent par exemple l'une de l'autre quant au mode de régulation prévalant au sein de l'agence. La trajectoire de la différenciation est, par exemple, porteuse d'une régulation autonome, alors que la trajectoire de l'association est habitée par une régulation dynamique.

Une trajectoire ne se développe pas en relation avec d'autres trajectoires, c'est-à-dire que deux trajectoires ne sont pas liées entre elles par un système d'action. Elles apparaissent plutôt l'une à la suite de l'autre, le long d'une série et débutent suivant une certaine chronologie – elles se déroulent ensuite en parallèle. Reste que les acteurs font allusion aux problèmes et solutions expérimentées le long d'autres

trajectoires que la leur. Les trajectoires ne sont pas en relation comme telle, mais elles ne sont pas pour autant étanches l'une à l'autre. Aussi l'agence circule-t-elle entre les trajectoires, qui apparaissent alors comme autant de lieux de traduction et de solution du problème de la mise en œuvre de l'agence. Au niveau local, la recherche observe d'ailleurs le développement d'une capacité particulière, d'une trajectoire à l'autre, celle d'associer des acteurs par convention. L'agence qui emprunte la trajectoire de l'association, ou dernière trajectoire observable dans le mouvement des agences au Québec, comporte ainsi la plus grande capacité d'associer des acteurs par convention. Elle apparaît également porteuse d'une agence viable du point de vue des acteurs qui en font l'expérience; au contraire, la trajectoire de la différenciation, ou première trajectoire d'agence, ne donne pas lieu à une agence aussi satisfaisante.

La transformation de l'organisation publique

Y a-t-il transformation de l'organisation publique au Québec suivant la mise en œuvre de l'agence ? Oui, mais de manière émergente. Traditionnellement, au Québec, l'organisation publique est encline à la bureaucratisation (contrôle dictés centralement, peu d'autonomie de gestion accordée aux unités administratives, prévalance de la règle formelle, rigidité des relations, le repli comme stratégie d'acteur). De manière initiale, lorsque les acteurs envisagent la transformation de l'organisation publique, ils ciblent la relation entre les unités administratives et leur organisation d'attache (ministère ou organisme). Ils entendent instaurer une régulation contractuelle et susciter l'engagement formel des agences envers des résultats. En cours de route, les acteurs centraux en viennent à concevoir que l'agence ayant sa propre loi est plus susceptible de réaliser la débureaucratisation attendue : elle est synonyme d'autonomie de gestion. L'agence ayant sa propre loi rend possible l'octroi d'une plus grande flexibilité de gestion. Aussi est-elle l'indice le plus probant d'une éventuelle transformation de l'organisation publique. Or, en général, les agences n'obtiennent pas l'autonomie de gestion attendue; les contrôles dictés

centralement demeurent importants; et les relations entre les acteurs concernés restent axées sur la rigidité. Tous statuts d'agence confondus (agence ayant ou non sa propre loi), la mise en œuvre de l'agence est marquée par la bureaucratisation, le retour dans le giron ministériel ou le maintien de l'organisation bureaucratique (ou organisation intégrée verticalement). Par conséquent, au Québec, la transformation de l'organisation publique apparaît bien relative – au mieux, elle serait à venir, mais le mouvement des agences y est au point mort.

Cela dit, au niveau local de la réforme, il est possible de déceler les traces d'une transformation effective de l'organisation publique. Des acteurs d'agences n'ayant pas leur propre loi estiment avoir obtenu une marge de manœuvre de gestion, souvent de manière informelle. Des agences développent par ailleurs une capacité de s'associer par convention, notamment avec leur organisation d'attache. Une telle capacité marque l'avènement d'un nouveau mode de fonctionnement de l'organisation publique, plus fluide que le mode de fonctionnement traditionnel. La transformation est observable dans le cas de plusieurs agences, toutes trajectoires confondues, bien qu'à des degrés divers. Elle apparaît plus manifeste dans le cas d'agences empruntant la trajectoire de l'interaction et la trajectoire de l'association, c'est-à-dire des trajectoires tardives dans le mouvement des agences.

Un autre indice de transformation de l'organisation publique mérite d'être souligné dans de tels cas d'agences. Les acteurs y perçoivent le monde organisationnel en mouvement. Ils acceptent ainsi, réciproquement, que le comportement d'autrui demeure imprévisible. Aussi peuvent-ils s'engager dans la coopération ou l'échange de comportements nécessaires à la mise en œuvre de l'agence. L'idée de mouvement, transformée en concept utile socialement, permet aux acteurs de régler un problème d'échange organisationnel, c'est-à-dire pour mettre fin à une situation de retrait stratégique généralisé, de blocage organisationnel, au sein du processus de mise en œuvre de l'agence. Les acteurs se donnent ainsi la possibilité d'articuler leurs

logiques d'action par le biais d'une régulation conjointe dynamique, favorable à la fluidification du mode de fonctionnement de l'organisation publique.

Sous cet angle, la transformation de l'organisation publique apparaît bien véritable. Elle est aussi relativement profonde. Elle correspond en effet à la transformation d'un présumé organisationnel véhiculé par des auteurs associés au nouveau management public, notamment Osborne et Gaebler (1992), à savoir que le monde organisationnel est structuré (ou structurable). Un tel postulat est utile pour qui veut instituer une gestion de la performance basée sur des résultats mesurables et quantifiables, des *hard facts* (ou un monde quasi-marchand). Un univers clos est en effet nécessaire pour faire des comparaisons « objectives ». Il offre cependant un terreau fertile au développement d'une organisation publique en silos et au maintien d'une dynamique sociale amplifiant la rigidité. Un monde organisationnel structuré alimente la concurrence pour des ressources nécessairement limitées, qu'aucun acteur n'a intérêt à échanger.

Les résultats de la présente recherche rejoignent ceux de Mazouz et Tremblay (2006), portant sur la modernisation de la gestion au Québec, dont l'implantation des agences. Ces auteurs concluent en effet que la régulation de la réforme administrative y est contractualiste et qu'elle suppose une entente entre les acteurs agissant au niveau central de la réforme. La présente thèse soutient que le raisonnement contractualiste est observable au niveau local de la réforme, où l'agence est effectivement mise en œuvre. Elle précise que la viabilité de la régulation contractuelle dépend de la négociation d'une convention dynamisante entre les acteurs concernés ; ces derniers doivent voir le monde organisationnel en mouvement à défaut de quoi ils sont réticents à engager des ressources dans la mise en œuvre de l'agence.

Aussi l'agence peut-elle être le lieu d'une critique, voire d'une transformation de la structure sociale (voir Bevir et Rhodes, 2003). Cela survient, par hypothèse, parce que les acteurs y bénéficient, d'office, d'une certaine autonomie de gestion ou

indépendance opérationnelle. L'agence jouit en effet d'une certaine séparation par rapport à un cadre de gestion traditionnel et d'une organisation d'attache. Ayant une autonomie relative, elle peut expérimenter de nouvelles manières de voir la réalité organisationnelle et tenter de découvrir de nouvelles manières de faire et de penser l'organisation publique.

Au Québec, **l'innovation sociale observée tarde toutefois à s'institutionnaliser**, c'est-à-dire à s'incarner dans un modèle d'agence reconnu par tous les acteurs concernés. La transformation de l'idée de mouvement en concept utile socialement a par exemple une portée limitée. Elle est émergente au niveau local de la réforme. Aucun acteur ne réussit à faire converger les intérêts d'acteurs humains et non humains (agence, technologie, etc.) dans un seul réseau socio-technique (ou un mouvement d'associations), incluant des acteurs centraux et des acteurs locaux participant à la mise en œuvre de l'agence. Des controverses à propos de l'état de nature de l'agence demeurent irrésolues, voire ne sont pas complètement stabilisées.

À la lumière des résultats observés, il faut par conséquent souligner que l'innovation ne survient pas de manière automatique. Elle est liée à une dynamique sociale et à la capacité des acteurs de traduire leurs différentes préoccupations dans les termes d'un langage commun, en l'occurrence celui d'une sociologie de l'action organisée. Les acteurs doivent se donner les moyens de résoudre l'inévitable problème de leur coopération lorsqu'ils entendent mettre en œuvre l'agence. En d'autres termes, la transformation de l'organisation publique est liée au processus de mise en œuvre de l'agence – et non simplement à l'agence.

La relation entre le processus de mise en œuvre de l'agence et la transformation de l'organisation publique

Y a-t-il une relation entre le processus de mise en œuvre et la transformation de l'organisation publique ? Au niveau central, la résolution des controverses mène à privilégier l'agence ayant sa propre loi, après avoir expérimenté le modèle de

l'agence au sein d'un ministère. Les acteurs centraux en viennent ainsi à transformer l'agence à travers le processus de sa mise en oeuvre. Il importe cependant de rappeler que dès la première vague d'implantation, des agences ayant leur propre loi font partie du mouvement des agences, mais que les résultats obtenus ne permettent pas de déterminer l'avantage d'un modèle d'agence par rapport à un autre. La transformation du modèle d'agence, au centre, démontre clairement que c'est une construction sociale, un compromis négocié entre les acteurs concernés. Le résultat observé n'est pas prévisible sur la base d'une analyse de la performance des différents modèles d'agence. La décision d'aller de l'avant avec l'un plutôt que l'autre des modèles d'agence est un choix d'acteurs, résultant de la rencontre et des interactions dans le temps entre les acteurs concernés.

Au niveau local, la fluidification des relations entre les acteurs est clairement liée à la tournure que prend le processus de mise en œuvre, c'est-à-dire aux interactions entre les acteurs dans le temps. La transformation de l'organisation publique est liée à certaines trajectoires stratégiques de même qu'à la capacité des acteurs de réguler leur comportement de manière dynamique et, donc, de s'associer par convention – une capacité observable dans toutes les trajectoires d'agences, mais plus systématique et manifeste dans le cas de la trajectoire de l'association.

Au niveau local, toujours, la transformation de l'idée de mouvement en concept utile socialement, permettant de débloquer le processus de transformation de l'organisation publique, est aussi clairement lié à la manière dont les acteurs interagissent dans le temps. Une telle transformation survient au sein du processus de mise en œuvre de l'agence dans et à travers les interactions entre les acteurs, ces derniers faisant émerger la capacité de s'associer par convention. Ce n'est pas une capacité, ou une ressource, disponible d'entrée de jeu au sein du mouvement des agences. Elle ne vient pas avec le modèle d'origine (agence exécutive britannique), ni avec le modèle initial d'agence (agence au sein d'un ministère), ni avec le modèle d'agence ciblé en fin de parcours (agence ayant sa propre loi). Pour la construire, les acteurs ont d'ailleurs dû

abandonner un présupposé organisationnel, à la base du modèle d'agence tel que conçu à l'origine par les tenants du nouveau management public.

Il importe toutefois de rappeler qu'une telle transformation demeure émergente et que le processus de mise en œuvre, au Québec, peut aussi s'avérer un frein à la diffusion d'une telle innovation. En l'occurrence, les relations entre les acteurs centraux et les acteurs locaux ne donnent pas lieu à un système d'action propice à sa diffusion. Autrement dit, l'action à cet égard demeure encore peu organisée; le concept de mouvement ne fait par exemple pas l'objet d'une controverse en bonne et due forme.

De futures pistes et questions de recherche

Pour apprécier les limites de la contribution de la recherche, il faut rappeler que les observations s'appuient pour une large part sur le témoignage de gestionnaires d'agences – dans un seul cas d'agence, le personnel affecté aux opérations a été interviewé et peu d'entrevues ont été réalisées auprès de représentants des ministères d'attache. À ce titre, la recherche est exploratoire. Il serait donc pertinent de poursuivre la cueillette d'informations auprès des acteurs, afin de valider et solidifier l'ancrage des observations à propos de la dynamique sociale sous-tendue par le processus de mise en œuvre de l'agence au niveau local.

La recherche pourrait aussi approfondir le rôle de certains acteurs. Le rôle du ministre pourrait par exemple faire l'objet d'une attention particulière notamment lorsqu'il est responsable d'une agence créée en vertu d'une loi et ayant son propre conseil d'administration. C'est assurément une problématique qui doit guider de futures recherches sur le thème de la gouvernance. Dans d'autres pays (Grande-Bretagne, Pays-Bas), la responsabilité ministérielle fait d'ailleurs l'objet d'un questionnement suivant la séparation de la gestion des opérations et la tendance autonomiste des gestionnaires d'agences.

Les préoccupations du sous-ministre pourraient aussi faire l'objet d'une plus grande attention, considérant le double rôle qu'il est appelé à endosser par rapport à l'agence :

allouer des ressources et acheter ses produits et services. La distinction entre les activités pourrait s'avérer pertinente dans le contexte d'une agence créée en vertu d'une loi, d'autant plus que le directeur de l'agence y obtient le statut de sous-ministre. Le sous-ministre doit-il être membre du conseil d'administration, voire le présider, lorsqu'il est acheteur des produits et services de l'agence ?

Cela dit, les résultats de la recherche sont transférables. Ils pourraient servir de point de départ à une étude de cas dans un autre contexte national afin de mieux apprécier la spécificité du cas québécois. En quoi le processus de mise en œuvre de l'agence diffère-t-il dans un autre contexte ? Il pourrait également s'avérer intéressant d'approfondir la question des conditions qui président à la transformation de l'organisation publique ou d'éprouver celles mises à jour par la recherche au Québec. Une telle étude, menée dans un autre contexte national, pourrait mobiliser les outils conceptuels et analytiques de la présente recherche, afin de poursuivre, par ailleurs, l'expérience de leur utilité.

Le transfert des résultats pourrait aussi porter, de manière plus générale, sur le processus de mise en œuvre de nouvelles formes d'organisation dans le secteur public. Par exemple, la plupart des systèmes de santé au Canada font face à une volonté de transformation organisationnelle et les mesures de réforme à ce jour, ou projetées, s'inspirent du modèle de l'agence (pratiques du secteur privé, mesure des résultats, division entre l'acheteur et le prestataire de services, incitatifs à la performance, octroi de marges de manoeuvre de gestion à des installations). Des acteurs centraux évoquent d'ailleurs le caractère irréversible du « mouvement » qui souffle sur le système de santé au Québec. Il y a là un intérêt certain pour la recherche.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, chapitres de livres, articles, conférences, rapports de recherche

- ABERBACH, Joel D. et Tom Christensen (2003). « Translating theoretical ideas into modern state reform – Economics-inspired reforms and competing models of governance », *Administration and Society*, vol.35 n°5, p.491-509.
- AKTOUF, Omar (1992). *Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations — Une introduction à la démarche classique et une critique*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- ALLIX, Marine et Sandra Van Thiel (2005). « Mapping the field of quasi-autonomous organizations in France and Italy », *International Public Management Journal*, vol.8, n°1, p. 39-57.
- ALSÈNE, Éric et Mario Vendittoli (1992). « Nouveaux modèles d'organisation et théorie de l'auto-organisation », *Contradictions/L'Harmattan*, n°69-70, p.5-21.
- ALTER, Norbert (2000). *L'innovation ordinaire*, Paris, Presses Universitaires de France (2003 pour la présente édition).
- (1996). *Sociologie de l'innovation*, Paris, Presses Universitaires de France.
- AMBLARD, Henri, Bernoux, Philippe, Herreros, Gilles et Yves-Frédéric Livian (1996). *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Éditions du Seuil.
- APPLEBY, Paul H. (1948). *Policy and Administration*, Alabama, University of Alabama Press (1975 pour la présente édition).
- ARISTIGUETA, Maria Pilar (1999). *Managing for results in state government*, Wesport, Quorum Books.
- ASTLEY, W. Graham (1985). « Administrative Science as Socially Constructed Truth », *Administrative Science Quarterly*, vol.30, n°4, p. 497-513.
- ATKINSON, Paul et Martyn Hammersley (1994). « Ethnography and participant observation », dans N.K. Denzin et Y.S. Lincoln (dir.), *Handbook of Qualitative Research*, Londres, Sage Publications.
- AUBERT, Benoît A., BOURDEAU, Simon, GAGNÉ, Frédéric et Nicolas Perreault (2005). *Analyse évaluative des unités conventionnées et des unités autonomes de services – Rapport de projet*, Montréal, Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO).
- AUCOIN, Peter (1997). « The design of public organizations for the 21st century : Why bureaucracy will survive in public management », *Administration publique du Canada*, vol.40, n°2, p.290-306.
- (1996). « Designing agencies for good public management : The urgent need for reform », *Choices Governance*, Institut de recherche en politiques publiques, vol.2, n°4, p.5-19.

- (1995a). *The New public management — Canada in comparative perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.
- (1995b). « Politiciens, fonctionnaires et administration publique : Remettre le gouvernement sur la bonne voie », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Ottawa, Centre canadien de gestion, et Québec, Presses de l'Université Laval, p.101-120.
- AUGER, Jacques (2000). « Les agences administratives dans trois pays de l'OCDE », *Coup d'œil* (publ. de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP) vol.6, n°2.
- BACHELARD, Gaston (1963). *La dialectique de la durée*, Presses universitaires de France, Paris.
- (1934). *Le nouvel esprit scientifique*, Presses universitaires de France, Paris.
- BARLEY, Stephen R. (1983). « Semiotics and the Study of Occupational and Organizational Cultures », *Administrative Science Quarterly*, vol.28, n°3, p.393-413.
- BARLEY, Stephen R. et Pamela S. Tolbert (1997). « Institutionalization and structuration: Studying the links between action and institution », *Organization Studies*, vol.18, n°1, p.93-117.
- BARZELAY, Michael (1992). *Breaking through bureaucracy — A new vision for managing in government*, Berkeley, University of California Press.
- BEAULIEU, Alain (2007). « La Régie des rentes du Québec choisit Virtuo », *Direction informatique Express – Le bulletin des actualités technologiques*, [En ligne], 1^{er} mars 2007. Accès : <http://directioninformatique.com>
- BEAUREGARD, Claude (1994). « Les finances publiques du Québec et le désengagement de l'État au cours des années 80 », dans Robert Bernier et James Iain Gow (dir.), *Un État réduit? A Down-sized State?*, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec, p.35-52.
- BEBLAVÝ, Miroslav (2002). « Comprendre les vagues de création d'agences et les problèmes de gouvernance qu'elles ont causés dans les pays d'Europe centrale et orientale », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.1, n°3, p.137-158.
- BEC, Jacques et Denis Laforte (1999). « Des administrateurs publics imputables? — Bilan, comparaison et perspectives », *Actes du colloque*, Québec, Réseau québécois pour une gouvernance efficace et Observatoire de l'administration publique de l'ENAP.
- BEETHAM, David (1996). *Bureaucracy*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- BELL, Daniel (1988). *La fin de l'idéologie*, Paris, Presses Universitaires de France (1997 pour la traduction française, première édition Harvard University Press).
- BENVENISTE, Guy (1977). *Bureaucracy*, San Francisco, Boyd and Fraser Publishing Company.
- BERNARD, Louis (1992). « De fonctionnaire à gestionnaire : un défi à relever », Conférence prononcée devant l'Institut d'administration publique du Canada, Québec, 29 octobre 1992, p.16-17.

- (1990). « Des gestionnaires en liberté surveillée », *Sources-ÉNAP* (publ. de l'ÉNAP), vol.6, n°3, mai-juin, p.1.
- BERNIER, Luc (1997). « Les organismes de services spéciaux », dans M. Charih et A. Daniels (dir.), *Nouveau management public et administration publique au Canada (chapitre 10)*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, et Québec, École nationale d'administration publique, p.215-234.
- BERNIER, Luc et Éric Hufty (1997). *Les innovations managériales au Québec*, non publié.
- BERNIER, Luc et Mario Vendittoli (2003). *L'expérience des agences dans l'administration publique québécoise – Rapport au Secrétariat des priorités et des projets stratégiques, ministère du Conseil exécutif, gouvernement du Québec*, Québec, ENAP, Montréal, IAPC.
- BERNIER, Pierre (2003). « Identité et modernité de la fonction publique québécoise », *Coup d'œil* (publ. de l'Observatoire de l'administration publique de l'ÉNAP), vol.9, n°3, p.2-12.
- BÉRUBÉ, Gérard (2002). « La super-agence », *Le Devoir*, [En ligne], 9 mai 2002. Accès : www.ledevoir.com
- (1996). « Budget 96 – Québec adoptera une loi sur l'élimination du déficit – Le calendrier prévoit atteindre le déficit zéro pour l'an 2000 », *Le Devoir*, 10 mai 1996, p.A4.
- BERGER, Peter L. et Thomas Luckmann (1966). *The social construction of reality – A treatise in the sociology of knowledge*, New York, First Anchor Books Edition (1967 pour la présente édition).
- BERGSON, Henri (1938). *La pensée et le mouvant*, Paris, Presses Universitaires de France (1985 pour la présente édition).
- BERNARD, Louis (1987). *Réflexions sur l'art de se gouverner — Essai d'un praticien*, Montréal, Éditions Québec/Amérique et École nationale d'administration publique (centre d'études politiques et administratives du Québec).
- BERTELLI, Anthony (2006). « The role of political ideology in the structural design of new governance agencies », *Public Administration Review*, vol.66, n°4, p.583-595.
- BISSON, Bruno (2003). « La SAAQ fait trembler le contrôle [de l'industrie] – La société d'État nie l'existence d'un quota d'infractions imposé aux contrôleurs », *La Presse*, 26 avril 2003, p.A7.
- (1998). « Le projet de réseau de contrôleurs [au Québec] remis à plus tard? », *La Presse*, 18 octobre 1988, p.A3.
- BLAIS, André et Stéphane Dion (dir.), *The budget-maximizing bureaucrat — Appraisal and evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- BLAU, P. M. (1963). *The Dynamics of bureaucracy : A study of interpersonal relations in two government agencies*, Chicago, University of Chicago Press.

- BOASE, Joan Price (2000). « Beyond government? The appeal of public-private partnerships », *Administration publique du Canada*, vol.43, n°1, p.75-92.
- BOISMENU, Gérard, Dufour, Pascale et Denis St-Martin (2004). *Ambitions libérales et écueils politiques – Réalisations et promesses du gouvernement Charest*, Outremont, Athéna éditions.
- BOLTANSKI, Luc et Laurent Thevenot (1991). *De la justification : Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard.
- BORGEAT, Louis (1994). « La sécurité d'emploi est-elle un facteur de rigidité dans l'administration publique », Conférence inaugurale du *Colloque sur L'État et l'administration publique dans la construction de la modernité du Québec*, 23 mars 1994.
- BORINS, Sanford (1995a). « The new public management is here to stay », *Canadian public Administration*, vol.38, n°1, p.122-132.
- (1995b). « A last word », *Canadian public Administration*, vol.38, n°1, p.137-138.
- BOUCKAERT, Geert et B. Guy Peters (2004). « Symposium on state autonomous agencies – Guest editors' preface », *Public Administration & Development*, vol.24, n°2 p.89.
- BOUDREAU, Thomas J. (2006). « La décision politique – Le point de vue d'un haut fonctionnaire », dans Denis Proulx (dir.), *Management des organisations publiques – Théorie et applications* (chapitre 5), Québec, Presses de l'Université du Québec, p.99-110.
- (1993). *L'ENAP au service des gestionnaires publics – Rapport de la Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la Fonction publique québécoise*, Sainte-Foy, ENAP, Direction de l'enseignement et de la recherche.
- BOURCIER, Danièle (1995). *La décision artificielle — le droit, la machine et l'humain*, Paris, Presses Universitaires de France.
- BOVENS, Mark et Stavros ZOURIDIS (2002). « From street-level to system-level bureaucracies : How information and communication technology is transforming administrative discretion and Constitutional Control », *Public Administration Review*, vol.62, n°2, p.174-184.
- BOWORNWATHANA, B. (2006). « Autonomisation of the Thai State : Some Observations », *Public Administration and Development*, vol.26, n°1, p. 27-34.
- BOX, Richard C. (1999). « Running government like a business — Implications for the public administration theory and practice », *American Review of Public Administration*, vol.29, n°1, p.19-43.
- BRADLEY, Lisa et Rachel Parker (2006). « Do Australian public sector employees have the type of culture they want in the era of new public management? », *Australian Journal of Public Administration*, vol.65, n°1, p.89-99.

- BROOKS Ian et Paul Bate (1994). « The problems of effecting change within the British civil service : A cultural perspective », *British Journal of Management*, vol.5, n°3, p.177-190.
- BROWN, Shona L. et Kathleen M. Eisenhardt (2002). « The art of continuous change – Linking complexity theory and time-paced evolution in relentlessly shifting organizations », dans Ken N. Kamoche, Miguel Pina e Cunha et João Vieira da Cunha (dir.), *Organizational Improvisation* (chapitre 10), London, Routledge, p.229-261.
- BRUNSSON, Nils et Kerstin Sahlin-Andersson (2000). « Constructing Organizations : The Example of Public Sector Reform », *Organization Studies*, vol.21, n°4, p.721-746.
- BURNS, Tom et George M. Stalker (1961). *The management of innovation*, New York, Oxford University Press, (1994 pour la présente édition).
- BUSINO, Giovanni (1993). *Les théories de la bureaucratie*, Paris, Presses Universitaires de France.
- CALLON, Michel et John Law (1989). « La proto-histoire d'un laboratoire ou le difficile mariage de la science et de l'économie », dans M. Callon et coll. (dir.), *Innovation et ressources locales*, Paris, Presses Universitaires de France, p.1-34.
- CARPENTIER, Michel (1996a). *La gestion de la performance, dans l'administration publique*, Allocution devant l'Association des cadres supérieurs du Gouvernement du Québec, le 25 avril 1996.
- (1996b). *Le grand défi de moderniser l'État*, Allocution devant l'Institut d'administration publique du Canada, section de Québec, le 11 avril 1996.
- CASTEL, Patrick and Erhard Friedberg (2004) *Institutional change as an interactive process : the modernization of the french cancer centers*, document non publié, Paris, Centre de sociologie des organisations, p.1-33.
- CAULFIELD, Janice L. (2006). « The Politics of Bureau Reform in Sub-Saharan Africa », *Public Administration and Development*, vol.26, n°1, p.15-26.
- (2004). « Measuring autonomy in social security agencies : A four country comparison », *Public Administration & Development*, vol.24, n°2 p.137-145.
- CAULFIELD, Janice L., Peters, B. Guy et Geert Bouckaert (2006). « Symposium on the diffusion of the agency model – Guest editors' preface », *Public Administration & Development*, vol.26, n°1 p.1-2.
- CHANDLER, Alfred D., Jr. (1977). *La main visible des managers – Une analyse historique*, Paris, Économica (1988 pour la traduction française).
- CHANDLER, J. A. (2000). « Joined up local government? I would not start here if I were you », *Teaching Public Administration*, vol.20, n°2, p.1-13.
- CHAPMAN, Richard A. (1999). « The importance of modernising government », *Teaching Public Administration*, vol.19, n°1, p.1-18.

- CHAREST, Jean (2003). « Lettre ouverte aux Québécois – « Le Québec a fait un pas en avant depuis six mois » - Jean Charest, Premier ministre du Québec », *Le Devoir*, [En ligne], 14 octobre 2003. Accès : www.ledevoir.com
- CHAREST, Nicolas (1997). *Rapport sur les formes alternatives d'organisation gouvernementale*, non publié, Québec, ENAP.
- CHARIH, Mohamed et Lucie Rouillard (1997). « The new public management », dans Mohamed Charih et Arthur Daniels (dir.), *Nouveau management public et administration publique au Canada*, Toronto, Institute of Public Administration of Canada, et Québec, École nationale d'administration publique, p.27-45.
- CHEMLA-LAFAY, Annie et Céline Chol (2006). *25 ans de réforme de la gestion publique dans les pays de l'OCDE – Convergence et systémique*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi et ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, gouvernement de la France.
- CHEVALLIER, Jacques (1997). « L'accélération de l'action administrative », *Revue française d'administration publique*, n°84, p.593-607.
- CHEVALLIER, Jacques et Danièle Loschak (1982). « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue française d'administration publique — Le management public*, n°24, p.53-94.
- CHIA, Robert (2002). « The production of management knowledge : philosophical underpinings of research design », dans David Partington (dir.), *Essential skills for the management research* (chapitre 1), London, Sage Publications, p.1-19.
- CHOUNARD, Tommy (2004a). « Les syndicats réclament un vaste débat public sur les PPP », *Le Devoir*, 29 octobre 2004, p.A2.
- (2004b). « PPP : un débat qui s'annonce enflammé – La consultation publique sur l'Agence [24] risque de soulever les passions », *Le Devoir*, 23 octobre 2004, p.B3.
- CHRISTENSEN, Tom, LIE, Amund et Per Lægreid (2008). « Beyond New public management: agencification and regulatory reform in Norway », *Financial Accountability & Management*, vol.24, n°1, p.15-30.
- CHRISTENSEN, Tom et Per Lægreid (2004). « Governmental autonomisation and control: The norwegian way », *Public Administration & Development*, vol.24, n°2, p.129-135.
- (2001a). « Introduction », dans Tom Christensen et Per Lægreid (dir.), *New public management – The transformation of ideas and practice* (chapitre 1), Aldershot, Ashgate, p.1-11.
- (2001b). « A transformative perspective on administrative reforms », dans Tom Christensen et Per Lægreid (dir.), *New public management – The transformation of ideas and practice* (chapitre 2), Aldershot, Ashgate, p.13-39.
- (2001c). « Transforming governance in the new millennium », dans Tom Christensen et Per Lægreid (dir.), *New public management – The transformation of ideas and practice* (chapitre 13), Aldershot, Ashgate, p.301-312.

- CHRISTOPH, James B. (1992). « The remaking of british administrative culture — Why Whitehall can't go home again », *Administration and Society*, vol.24, n°2, p.163-181.
- CLARK, David (2004). « Implementing the third way – Modernizing governance and public services in Quebec and the UK », *Public Management Review*, vol.6, n°4, p.493-510.
- CLEGG, Stewart R., Kornberger, Martin et Carl Rhodes (2005). « Learning/Becoming/ Organizing », *Organization*, vol.12, n°2, p.147-167.
- CLINTON, Bill (2002). « Une autre politique américaine par Bill Clinton, Ce que je ferais », *Voir*, [En ligne], 12 septembre 2002. Accès : www.Voir.com
- CLOUTIER, Mario (1999). « Emploi-Québec respectera ses engagements », *Le Devoir*, 27 juillet 1999, p.A3.
- COASE, R. H. (1937). « The nature of the firm », *Economica*, n°4, p.386-405.
- COLE, Alistair et Glyn Jones (2005). « Reshaping the state : Administrative reform and New public management in France », *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol.18, n°4, p. 567-588.
- CONSIDINE, Mark (2001). *Enterprising states – The public management of welfare-to-work*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CORTE-REAL, Isabel, Nomden, Koen, Kelly, Michael et Franck Petiteville (1999). *Les administrations en mouvement – Les réformes de modernisation administrative dans quatre pays : Portugal, Pays-Bas, Irlande et France*, Maastricht, Institut européen d'administration publique (IEAP).
- CÔTÉ, Louis (2006). « L'expérience québécoise en matière de réforme administrative : La loi sur l'administration publique », *Administration publique du Canada*, vol.49, n°1, p.1-22.
- COURPASSON, David (2005). « L'organisation est une domination douce – Questions à David Courpasson (propos recueillis par Xavier De La Vega) », *Sciences humaines*, Dossier : Les nouvelles formes de la domination au travail, n°158, p.34-35.
- (2000). « Managerial strategies of domination. Power in soft bureaucracies », *Organization Studies*, vol.21, n°1, p.141-161.
- CROWLEY, John (1998). *Tony Blair, Le nouveau travaillisme et la troisième voie*, Paris, La Documentation française.
- CROZIER, Michel (1989). *L'entreprise à l'écoute — Apprendre le management post-industriel*, Paris, Éditions du Seuil (1994 pour la présente édition).
- (1963). *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Éditions du Seuil.
- CROZIER, Michel et Erhard Friedberg (1977). *L'acteur et le système*, Paris, Éditions du Seuil.
- CURRAS, Luis (1995). *Application de l'opération de réaligement de l'administration publique à certains organismes du Gouvernement du Québec*, Rapport d'intervention, Montréal, ENAP.

- DAVID, Michel (1999). « La ministre en tutelle », *Le Soleil*, 14 octobre 1999, p.B10.
- DEAL, T. E. et A. A. Kennedy (1982). *Corporate cultures. The rites and rituals of corporate life*, Addison-Wesley.
- DELAVALLEE, Éric (2002). « Panne de théories et crise du management », *L'Expansion Management Review*, n°105, p.90-97.
- DENZIN, N.K. et Y.S. Lincoln (1994). « Strategies of inquiry », dans N.K. Denzin et Y.S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Londres, Sage Publications.
- DESCHÊNES, Jean-Claude (1996a). « The British executive agencies : A model for public sector reform », *Choices – Governance*, Institut de recherche en politiques publiques, vol.2, n°4, p.21-49.
- (1996b). « Les agences britanniques, source d'inspiration des modernisations administratives », Institut de recherche en politiques publiques, *Choix – Gestion de l'État*, vol.2, n°3, p.4-36.
- DIMAGGIO, Paul J. et Walter W. Powell (1983). « The iron cage revisited : Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, vol.48, n°2, p.147-160.
- DION, Jean (2005). « Un témoin du temps qui s'accélère », *Le Devoir*, [En ligne], 29 mars 2005. Accès : www.ledevoir.com
- DODDS, Anneliese (2004). « Le développement des agences en Grande-Bretagne et en France : L'exemple d'ÉduFrance, transfert d'outre-Manche ou création indigène? », *Revue française d'administration publique*, n°111, p. 483-500.
- DONALDSON, Lex (1996). « The normal science of structural contingency theory », dans S. R. Clegg et coll. (dir.), *Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage Publications, p.57-75.
- DOSI, Giovanni (1982). « Technological paradigms and technological trajectories – A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change », *Research Policy*, vol.11, p.147-162.
- DREYFUS, Françoise (2000). *L'invention de la bureaucratie : servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis : XVIIIe-XXe siècles*, Paris, La Découverte.
- DUFOUR, Christian et Michel Bellavance (2000). « La réforme britannique après 20 ans : éléments de bilan », *Télescope* (publ. de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP), vol.7, n°3.
- DU GAY, P. et G. Salaman (1991). « La culture d'entreprise et la recherche de l'« excellence » », *Sociologie et sociétés*, vol.23, n°2, p.129-149.
- DUNLEAVY, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon et Jane Tinkler (2006). « New public management is dead – Long live digital-Era governance », *Journal of Public Administration Research & Theory*, vol.16, n°3, p.467-494.

- DUPUIS, Jean-Pierre (1998). « Une approche sociologique de la dynamique interne de l'entreprise », dans J.-P. Dupuis et A. Kuzminski (dir.), *Sociologie de l'économie, du travail et de l'entreprise* (chapitre 7), Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, p.313-352.
- DUPUY, François (1998). *Le client et le bureaucrate*, Paris, Dunod.
- DUPUY, Jean-Pierre (1982). *Ordres et désordres — Enquête sur un nouveau paradigme*, Paris, Éditions du Seuil.
- DUTRISAC, Robert (2005). « Pas facile, la politique – La crise que vit le gouvernement Charest n'est pas la pire que le Québec ait connue », *Le Devoir*, 2 avril 2005, p.B2.
- (2000). « Plan d'action sur l'emploi : Boisclair conservera toutes ses responsabilités – Les responsabilités d'Emploi-Québec ne relèveront pas d'un seul ministre », *Le Devoir*, 22 janvier 2000, p.A7.
- (1999). « Emploi-Québec : Lemieux débloque 40 millions – Le gouvernement du Québec respectera sa signature », *Le Devoir*, 20 août 1999, p.A1.
- DWIVEDI, O. P. et Gow, James Iain (1999). *From bureaucracy to public management : the administrative culture of the Government of Canada*, Peterborough, Broadview press, Toronto, Institute of Public Administration of Canada.
- École nationale d'administration publique (2004). *Analyse du système organisationnel, des processus de travail et de la gestion du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale – Rapport final*, Québec, ENAP, Direction des services aux organisations.
- EISENHARDT, Kathleen M. (1989a). « Building theories from case study research », *Academy of Management Review*, vol.14, n°4, p.532-550.
- (1989b). « Agency theory: An assessment and review », *Academy of Management Review*, vol.14, n°1, p.57-74.
- ELGIE, Robert (2006). « Why do governments delegate authority to quasi-autonomous agencies? The case of independent administrative authorities in France », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol.19, n°2, p.207-227.
- FACAL, Joseph et Luc Bernier (2008). « Réformes administratives, structures sociales et représentations collectives au Québec », *Revue française d'administration publique*, no127, p.493-510.
- FAYOL, Henri (1916). *Administration générale et industrielle*, Paris, Bulletin de la Société de l'industrie minérale.
- FERLIE, Ewan (2001). « Public management in the United Kingdom : efficiency and accountability », *Politiques et Management public*, vol.19, n°3, 121-138.
- FESLER, James W. et Donald F. Kettl (1991). *The politics of the administrative process*, Chatham, Chatham House Publishers Inc. (1996 pour la présente édition).
- FLINDERS, M.V. et M.J. Smith (dir.) (1999). *Quangos, accountability and reform : The politics of quasi-government*, New York, St. Martin's Press.

- FORGET, Claude E. (1983). « La responsabilité des ministres et l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes », *Débat sur l'imputabilité*, Québec, École nationale d'administration publique, 9 et 10 juin 1983, p.110.
- FRANCFORT, I., Osty, F., Sainsaulieu, R. et M. Uhalde (1995). « L'entreprise bureaucratique », dans *Les mondes sociaux de l'entreprise (chapitre 9)*, Paris, Desclée de Brouwer, p.353-378.
- FRANCOEUR, Louis-Gilles (1999). « Mission rafferme, nouveaux outils – L'Environnement change de stratégie dans le dossier de l'eau », *Le Devoir*, 19 novembre 1999, p.A2.
- FREDERICKSON, H. Georges (2000). « Can bureaucracy be beautiful? », *Public Administration Review*, vol.6, n°1, p.47-53.
- FRIEDBERG, Erhard (à paraître). *Power and domination : The construction of local orders*, Paris, Centre de sociologie des organisations.
- FRIEDBERG, Erhard (2005). « La culture « nationale » n'est pas tout le social – Réponse à Philippe d'Iribarne », *Revue française de sociologie*, vol.46, n°1, p.177-193.
- FRIEDBERG, Erhard (1993). *Le pouvoir et la règle*, Paris, Éditions du Seuil.
- FYFE, Toby et Tom Fitzpatrick (2002). « La gouvernance publique partagée : Agences, autorités et autres organismes publics au Canada », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.1, n°3, p.91-115.
- GAEBLER, Ted (1993). « Reinventing government : Priorities and potential », dans Leslie F. Seidle (dir.), *Rethinking government : Reform or reinvention*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p.119-127.
- GAGNÉ, André (1997). « Les réformes administratives et la philosophie de gestion », dans Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), *La gestion publique sous le microscope*, Ste-Foy, Presses de l'Université du Québec, p.27-56.
- GAINS, Francesca (2004). « Adapting the agency concept : Variations within « Next steps » », dans Cristopher Pollitt et Colin Talbot (dir.), *Unbundled government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, London, Routledge, p.53-74.
- GAJDUSCHEK, (2003). « Bureaucracy : Is it efficient? Is it not? Is that the question? – Uncertainty reduction : An ignored element of bureaucratic rationality », *Administration & Society*, vol.34 n°6, p.700-723.
- GALNOOR, Itzhak, Rosenbloom, David H. et Allon Yaroni (1998). « Creating new public management reforms – Lessons from Israel », *Administration & Society*, vol.30, n°4, p.393-420.
- GAUTHIER, Benoît (1986a). « Les stratégies de vérification », dans Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale — De la problématique à la collecte des données (chapitre 6)*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p.131-152.

- (1986b). « La recherche-action », dans Benoît Gauthier (dir.), *Recherche sociale — De la problématique à la collecte des données* (chapitre 18), Québec, Presses de l'Université du Québec, p.453-468.
- GÉLINAS, André (2002). *L'intervention et le retrait de l'État – L'impact sur l'organisation gouvernementale*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- (1975). *Les organismes autonomes et centraux de l'administration québécoise*, Montréal, Presses de l'Université du Québec.
- GENEST, Camille (2002). « Fonction publique – La sécurité d'emploi doit être au service de la performance », *Le Devoir*, [En ligne], 27 septembre 2002. Accès : www.ledevoir.com
- GIAUQUE, David (2005). « Les partenariats, une affaire d'adhésion et de valeurs. Contribution théorique à l'élaboration d'une problématique », *Télescope* (publ. de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP), vol.12, n°1, p.16-30.
- GIDDENS, Anthony (1998). *The third way*, Cambridge, Polity Press.
- (1987). *La constitution de la société*, Paris, Presses Universitaires de France.
- GILL, Derek (2002). « De la création d'agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics – Éléments de signalisation », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.1, n°3, p.31-89.
- GIOIA, Dennis A. et Evelyn Pitre (1990). « Multiparadigm perspectives on theory building », *Academy of Management Review*, vol.15, n°4, p.584-602.
- GOODNOW, Frank J. (1900). *Politics and administration*, New York, Russell & Russell.
- GOODSELL, Charles T. (1983). *The case for bureaucracy — A public administration polemic*, Chatham, Chatham House Publishers Inc. (1994 pour la troisième édition).
- GOW, James Iain et Caroline Dufour (1998). *Is public management a paradigm? Does it matter?*, Conférence prononcée lors de l'Assemblée annuelle du 2 juin pour l'Association canadienne des sciences, Montréal, Université de Montréal.
- GREENWOOD, John, Pyper, Robert et David Wilson (2002). *New public administration in Britain*, Londres, Routledge (1984 pour la première édition, Unwin Hyman Ltd).
- GRELL, Paul et Anne Wery (1981). « Problématiques de la recherche-action » *Revue internationale d'action communautaire*, vol. 5, n°45, p. 123-130.
- GUALMINI, Elisabetta (2008). « Restructuring weberian bureaucracy : Comparing managerial reforms in Europe and the United States », *Public Administration*, vol. 86, n°. 1, p.75-94.
- GUBA, Egon G. et Yvonna S. Lincoln (1994). « Competing paradigms in qualitative research », dans N.K. Denzin et Y.S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Londres, Sage Publications, p.105-117.
- GULICK, L. H. (1937). « Notes on the theory of organization », dans L. H. Gulick, L. F. Urwick et J. D. Mooney (dir.), *Papers on the science of administration*, New York, Institute of Public Administration, Columbia University, p.3-45.

- HAJNAL, György (2005). « The spirit of management reforms : Towards building an explanatory model of NMP – A comparative case study of Queensland and Hungarian administrative culture », *Public Management Review*, vol.7, n°4, p.495-513.
- HALLIGAN, John (2004). « The quasi-autonomous agency in an ambiguous environment : The Centrelink case », *Public Administration & Development*, vol.24, n°2 p.89.
- HAQUE, M. Shamsul (2004). « Reforming public administration in Southeast Asia : Trends and impacts », *Public Organization Review*, n°4, p.361-371.
- (1998). « Crise de légitimation : un défi à relever par les services publics au cours du siècle prochain », *Revue internationale des sciences administratives*, vol.64, n°1, p.13-29.
- (1996). « The intellectual crisis in public administration in the current epoch of privatization », *Administration and Society*, vol.27, n°4, p.510-536.
- HARLOW, C. (1998). « Les agences exécutives au Royaume-Uni et les questions de responsabilité », *Revue française d'administration publique*, n°87, p.413-453.
- HART, J. (1998). « Ministères et organismes centraux : responsabilisation et coordination », dans B. G. Peters et D. J. Savoie (dir.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Toronto, Canadian Centre for Management Development, et Québec, Les Presses de l'Université Laval, p.217-236.
- HARTY, H. P. et FINGER, H. B (1998). *Effective implementation of the government performance and results act*, Washington, National Academy of Public Administration.
- HARTWIG, R. (1990). « The paradox of malevolent/benevolent bureaucracy », *Administration & Society*, vol.22, n°2, p.206-227.
- HLADY-RISPAL, Martine (2000). « Une stratégie de recherche en gestion : l'étude de cas », *Revue française de gestion*, janvier-février, p.61-70.
- HOGWOOD, Brian W. (1995). « Les familles de Whitehall: les administrations centrales et les types d'agences en Grande-Bretagne », *Revue internationale de science administrative*, vol.4, p.587-611.
- HOOD, Christopher (2002). « Control, bargains, and cheating : The politics of public-service reform », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.12, n°3, p.309-332.
- (1998). *The art of the state : Culture, rhetoric, and public management*, Oxford, Clarendon Press.
- (1994). « L'évolution de la gestion publique au Royaume-Uni et la suppression des privilèges de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°70, p.295-308.
- (1991). « A public management for all seasons? », *Public Administration*, vol.69, n°1, p.3-19.

- (1990). « De-Sir Humphreyfying the Westminster model of bureaucracy : A new style of governance? », *Governance: An International journal of Policy and Administration*, vol.3, n°2, 1990, p.205-214.
- HOOD, Christopher et Guy Peters (2004). « The middle aging of New public management : Into the age of paradox? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.14, n°3, p.267-282.
- HORRIGAN, Bryan (2001). « How do executive boards for public sector agencies differ from corporate boards? », *Canberra bulletin of public administration*, n°101, p.62-66.
- HUBERMAN, Micheal A. et Mathew B. Miles (1991). *Analyse des données qualitatives — Recueil de nouvelles méthodes*, Bruxelles, De Boeck-Wesmael.
- HUFTY, Éric (1997a). *Les unités autonomes de service*, Communication donnée dans le cadre d'un séminaire de doctorat à l'ÉNAP.
- HUFTY, Éric (1997b). « Les unités autonomes de service dans la Fonction publique du Québec », dans R. Ford et D. Zussman (dir.), *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p.127-135.
- HUMMEL, Ralph (1987). *The bureaucratic experience — A critique of life in the modern organization*, New York, St. Martin's Press (1994 pour la présente édition).
- Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) (2008). « Les réorganisations administratives », *Perspectives Gestions Publiques*, n°27 (juin).
- ISRAEL, Arturo (1999). « Introduction », *Revue internationale de science administrative*, Numéro spécial : *Les transformations des administrations publiques : où en sommes-nous ? Où allons-nous ?*, vol.65, n°2, p.195-200.
- JAMES, Oliver (2006). « Agencies : Arm's-length government within easy reach? », Critique de livre (Christopher Pollitt, Colin Talbot, Janice Caulfield, and Amanda Smullen, 2004, *Agencies : How governments do things through semi-Autonomous organizations*, New York, Palgrave Macmillan), *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.16, n°1, p.143-145.
- (2003). *The executive agency revolution in Whitehall : Public interest versus bureau-shaping perspectives*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- (2001). « Evaluating executive agencies in UK government », *Public Policy and Administration*, vol. 16, n°3, p.24-52.
- JENKINS, B. et A. Grew (1993). « Reshaping the management of government : The Next Steps initiative in the united kingdom », dans L. F. Seidle (dir.), *Rethinking government : Reform or reinvention*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, p.73-95.
- JENSEN, Michael C. et William H. Meckling (1976). « Theory of the firm : Managerial behaviour, agency costs, and ownership structure », *Journal of Financial Economics*, vol.3, n°4, p.305-360.

- JÉRÔME-FORGET, Monique (2007). « Une « nouvelle façon de faire » », *Le Devoir*, 25 mai 2007, p.A9.
- (1996). « Introduction », *Choices Governance*, Institut de recherche en politiques publiques, vol.2, n°4, p.2-4.
- JOBERT, Bruno (1995). « La fin de l'État tutélaire », *Cahiers de recherche sociologique — L'État dans la tourmente*, n°24, p.107-126.
- JONES, Glyn (2006). « Why public sector reform does not transform – A processual explanation of the 1989-1997 French experience », *International Journal of Public Sector Management*, vol.19, n°1, p.79-94.
- JONES, L. R. et Donald F. Kettl (2003). « Assessing public management reform in an international context », *International Public Management Review*, vol.4, n°1, p.1-18.
- KEISER, Lael R. (1999). « State bureaucratic discretion and the administration of social welfare programs : The case of social security disability », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.9, n°1, p.87-106.
- KELLY, Francis (1993). « La modernisation des administrations publiques : Analyse comparée (France, Grande-Bretagne, Canada, Australie, États-Unis et Japon) », dans T. J. Boudreau (dir.), *Rapport de la Commission concernant les besoins de la relève des gestionnaires pour la fonction publique québécoise (Annexe 4)*, Sainte-Foy, ENAP, Direction de l'enseignement et de la recherche.
- KEMP, Peter (1990). « Next Steps for the british civil service », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, vol.3, n°2, 1990, p.186-196.
- KERAUDREN, Philippe (1999). « Entre nouveau management public et gouvernance : Les spécificités de la réforme de l'administration centrale en Grande-Bretagne », *Politiques et management public*, vol.17, n°1, p.59-92.
- (1996). « In search of culture : Lessons from the past to find a role for the study of administrative culture », *Governance : An International Journal of Policy and Administration*, vol.9, n°1, p. 71-98.
- KERNAGHAN, Kenneth (1993). « Reshaping government : The post-bureaucratic paradigm – Review article », *Administration publique du Canada*, vol.36, n°4, p.636-644.
- KERNAGHAN, Kenneth, Brian Marson et Sandford Borins (2001). *L'administration publique de l'avenir*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, en particulier le chapitre 1 : « L'administration publique de l'avenir » (p.1-16), et le chapitre 2 : « La réforme des organismes publics » (p.17-49).
- KETTL, Donald F. (1993). « Public administration : The state of the field », dans Ada W. Finifter (dir.), *Political science : The state of the discipline*, Washington, ASPA, p.407-428.
- KICKERT, Walter J.M. et Torben B. JORGENSEN (1995). « Conclusion et discussion : Gestion, objectifs, politique et valeurs publiques », *Revue internationale des sciences administratives*, numéro spécial sur « La réforme de gestion : Agences gouvernementales et administrations centrales », vol.61, n°4, p.671-683.

- KICKERT, Walter J.M. et Frans O.M. VERHAAK (1995). « L'autonomisation des tâches d'exécution au sein du gouvernement central néerlandais », *Revue internationale des sciences administratives*, numéro spécial sur « La réforme de gestion : Agences gouvernementales et administrations centrales », vol.61, n°4, p.613-635.
- KINGDOM, John (1998). « Public administration and democracy : The state of the art », *Teaching Public Administration*, vol.18, n°2, p.18-30.
- KOCH, Rainer (1999). « New public management and management education : Foundations of successful management reform », *Australian journal of public administration*, vol.58, n°3, p.97-100.
- KUHN, Thomas (1962), *La structure des révolutions scientifiques*, Paris, Flammarion (1983 pour la traduction française).
- LACROIX, Lilianne (1999). « Emploi-Québec ne respecte pas ses engagements – Céline Hudon s'apprêtait à commencer des études collégiales en biotechnologie et se retrouve le bec à l'eau », *La Presse*, 25 juillet 1999, p.A4.
- (1999). « Avec ses coupes, Emploi-Québec sabre dans l'espoir des jeunes », *La Presse*, 15 juillet 1999, p.A8.
- LÆGREID, Per, RONES, Paul G. et Kristin Rubecksen (2008). « Controlling regulatory agencies », *Scandinavian Political Studies*, vol.31, n°1, p.1-26.
- LANE, Jan-Erik (1999). « Contractualism in the public sector : Some theoretical considerations », *Public management*, vol.1, n°2, p.179-193.
- LAN, Zhiyong et Kathleen K. Anders (2000). « A paradigmatic view of contemporary public administration research », *Administrative & Society*, vol.32, n°2, p.138-165.
- LAPSLEY, Irvine (2009). « New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? », *Abacus*, vol.45, n°1, 2009, p. 1-21.
- LAPSLEY, Irvine (2008). « The NPM agenda : Back to the future », *Financial Accountability & Management*, vol.24, n°1, p.77-96.
- LATOUR, Bruno (2005). *Reassembling the social – An introduction to Actor-network-theory*, Oxford, Oxford University Press.
- (2002). *La fabrique du droit – Une ethnographie du Conseil d'État*, Paris, Éditions La Découverte et Syros.
- LATOUR, Bruno et Steve Woolgar (1979). *La vie de laboratoire — La production des faits scientifiques*, Paris, Éditions La Découverte (1988 pour la traduction française).
- LAUFER, Romain et Alain Burlaud (1982). « Les paradoxes du management public », *Revue française d'administration publique — Le management public*, n°24, p.39-52.
- LAWRENCE, Paul R. (1993). « The contingency approach to organizational design », dans R. T. Golembiewski (dir.), *Handbook of organizational behavior*, New York, Marcel Dekker Inc., p.9-18.

- LAWRENCE, Paul R. et J. Lorsch (1967). *Adapter les structures de l'entreprise — Intégration ou différenciation*, Paris, Les Éditions d'Organisation (1989 pour la traduction française).
- LEBLECI, Huseyin, Gerald R. Salancik, Anne Copay et Tom King (1991). « Institutional change and the transformation of interorganizational field : An organizational history of the US radio broadcasting industry », *Administrative Science Quarterly*, vol.36, n°3, p.333-363.
- LEDUC, Gilbert (2001). « Autopsie d'un échec – À la recherche d'une diète miracle depuis 20 ans, Québec demeure incapable de réduire la taille de son administration », *Le Soleil*, 27 janvier 2001, p.A19.
- (1995). « Dégraisser en douceur », *Le Soleil*, 23 septembre 1995, p.A28.
- LEMAÎTRE, Nadine (1987). « La culture d'entreprise : Facteur de performance », dans Jean-François Chanlat et Francine Séguin (dir.), *L'analyse des organisations — Une anthologie sociologique. Tome II : Les composantes de l'organisation*, Montréal, Gaëtan Morin Éditeur, p.419-434.
- LEMIEUX, Vincent (2004). « Michel Crozier et l'analyse stratégique du phénomène bureaucratique », *Administration publique du Canada*, vol.41, n°1, p.76-80.
- (1983). « Pour une fonction vraiment publique », *Le Devoir*, 17 janvier 1983.
- LENKOWSKY, Leslie et James L. Perry (2000). « Reinventing government : The case of national service », *Public Administration Review*, vol.60, n°4, p.298-307.
- LÉONARD, Jacques (1997). « Allocution de M. Jacques Léonard, ministre délégué à l'Administration et à la fonction publique et président du Conseil du trésor – L'information, un outil clé pour les parlementaires, les gouvernants, les dirigeants et les citoyens », à l'occasion du colloque *L'information en matière de gouverne : Élément clé d'une gouverne efficace*, Montréal, le 9 mai 1997.
- LESAGE, Gilles (1996). « Léonard annonce la mort de l'État-providence – Réduire les dépenses, créer des conditions favorables à l'emploi, restructurer les services publics, tel est le triple défi, selon le président du Conseil du trésor », *Le Devoir*, 18 octobre 1996, p.A6.
- (1994). « Chaise musicale, sans purge – Il ne faut pas « engager » la fonction publique », *Le Devoir*, 11 octobre 1994, p.A8.
- LESSARD, Denis (2003). « Modernisation de l'État québécois – La ligue d'impro », *La Presse*, 6 décembre 2003, p.1.
- (1999). « Plaidoyer autonomiste pour Emploi-Québec – Patrons, syndicats et groupes communautaires parlent d'une seule voix », *La Presse*, 29 mai 1999, p.B8.
- (1999). « Les fonds pour la réinsertion au travail sont réduits de 41 % – La diminution des groupes d'aide aux assistés sociaux est inévitable, dit la ministre », *La Presse*, 21 mai 1999, p.B1.
- LEVESQUE, Kathleen (2004). « L'aide sociale pourrait relever d'Emploi-Québec », *Le Devoir*, 21 janvier 2004, p. A2.

- LIMB, Andrew (2001). *What lessons can we learn from the UK's next steps agencies model ?*, Statskontoret, Swedish Agency for Public Management.
- LINCOLN, Yvonna S. et Guba, Egon G. (1985). *Naturalistic inquiry*, Beverly Hills, Sage Publications.
- LURIE, I. et N. M. Riccucci (2003). « Changing the « culture » of welfare offices – From vision to the front lines », *Administration & Society*, vol.34, n°6, p.653-677.
- LYNN, Laurence E. (1999a). « Requiring bureaucracies to perform : What have we learned from the US government performance and results act (GPRA)? », *Politiques et Management Public*, vol.17, n°2, p.1-20.
- (1999b). « The new public management », *Government finance review*, vol.15, n°2, p. 15-18.
- MALTAIS, Daniel (1997). *Échanges sur la conversion de structures gouvernementales en agences*, Communication donnée dans le cadre d'un séminaire de doctorat à l'ENAP.
- (1995). *The canadian special operating agencies' initiative*, DPA Dissertation, University of Southern California.
- MAOR, Moshe (1999). « The paradox of managerialism », *Public Administration Review*, vol.59, n°1, p.5-18.
- MARTENS, Maria (2008). « Runaway bureaucracy? Exploring the role of Nordic regulatory agencies in the European Union », *Scandinavian Political Studies*, vol.31, n°1, p.27-43.
- MASCARENHAS, R. C. (1990). « Reform of the public service in Australia and New Zealand », *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol.3, n°1, p.75-95.
- MAZOUZ, Bachir et Claude Rochet (2005), « De la gestion par résultats et de son institutionnalisation : quelques enseignements préliminaires tirés des expériences françaises et québécoises », *Télescope – Numéro thématique : La gestion par résultats dans le secteur public* (publ. de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP) vol.12, n°3, p.69-85.
- MAZOUZ, Bachir et Benoît Tremblay (2006). « Toward a post-bureaucratic model of governance : How *institutional commitment* is challenging Quebec's administration », *Public Administration Review*, vol.66, n°2, p.263-273.
- MAZOUZ, Bachir, Benoît Tremblay et Joseph Facal (2005). « Au cœur du renouveau administratif : L'engagement institutionnel – Quelques enseignements empiriques tirés de l'expérience québécoise », *Revue française d'administration publique*, vol.3, n°115, p.403-420.
- MAZOUZ, Bachir, Emery, Yves et Louis Côté (2004). « La transformation de l'État et de ses organisations : Une perspective managériale internationale », *Management International*, vol.9, n°1, p.ix-xvi.
- MELLON, Elizabeth (1993). « Executive agencies in central government », dans Anthony Harrison (dir.), *From hierarchy to contract*, New Brunswick, Transaction Books, p.14-35.

- MERRIEN, François-Xavier (1999). « La nouvelle gestion publique : Un concept mythique », *Lien social et politiques – Revue internationale d'action communautaire*, vol.41, n°2, p.95-103.
- METCALFE, Les (1993). « Conviction politics and dynamic conservatism : Mrs. Thatcher's managerial revolution », *International Political Science Review*, vol.14, n°4, p.351-371.
- MILLER, Danny (1990). *Le paradoxe d'Icare – Comment les grandes entreprises se tuent à réussir*, Ste-Foy, Les Presses de l'Université Laval (1992 pour la traduction française).
- MILLER, G. (2000). « Above politics : Credible commitment and efficiency in the design of public agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.10, n°2, p.289-327.
- MILWARD, H. Brinton et Keith G. Proven (2000). « Governing the hollow state », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.10, n°2, p.359-379.
- MINTZBERG, Henry (1989). *Le management — Voyage au centre des organisations*, Montréal, Les Éditions Agence D'ARC inc. (1990 pour la traduction française).
- (1986). *Le pouvoir dans les organisations*, Montréal, Les Éditions Agence D'ARC inc.
- (1979). *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Les Éditions d'Organisation, Montréal, Les Éditions Agence D'ARC inc. (1986 pour la présente édition).
- MINTZBERG, Henry et Alexandra McHugh (1985). « Strategy formation in an adhocracy », *Administrative Science Quarterly*, vol.30, n°2, p.160-197.
- MOE, Ronald C. (1994). « The « Reinventing Government » exercise : Misinterpreting the problem, misjudging the consequences », *Public Administration Review*, vol.54, n°2, p.111-122.
- MOE, T. M. (1989). « The politics of structural choice : Toward a theory of public bureaucracy », dans O. E. Williamson (dir.), *Organization theory — From Chester Barnard to the present and beyond*, New York, Oxford University Press (1995 pour la présente édition), p.117-153.
- MOHAIR, Vasant V. (1989). « Administration sans bureaucratie : Quelles alternatives? », *Revue internationale de science administrative*, vol.55, n°2, p.207-226.
- MOON, Myung Jae (1999). « The pursuit of managerial entrepreneurship : Does organization matter ? », *Public Administration Review*, vol.59, n°1, p.31-43.
- MORGAN, Gareth (1986). *Images de l'organisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval et Éditions ESKA.
- (1980). « Paradigms, metaphors and puzzle solving in organization theory », *Administrative Science Quarterly*, vol.25, n°4, p.605-622.
- MORIN, Benoît (1990). *Discours du secrétaire général du ministère du Conseil exécutif, du Gouvernement du Québec, prononcé à l'occasion de la signature d'un protocole*

d'entente entre le gouvernement du Québec et l'École nationale d'administration, publique, Québec, ENAP.

MOTHE, Caroline et Marc Ingham (2003). « La confiance au sein des accords de coopération: une étude de cas longitudinale », *Management international*, vol.7, n°4, p.17-37.

MOYNIHAN, Donald P. (2006). « Managing for results in state government : Evaluating a decade of reform », *Public Administration Review*, vol.66, n°1, p.77-89.

----- (2005a). « Why and how do state governments adopt and implement “Managing for results” reforms? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.15, n°2, p.219-243.

----- (2005b). « Managing for results in an impossible job : Solution or symbol? », *International Journal of Public Administration*, vol.28, p.213-231.

NISKANEN, W. A. (1991). « A reflection on bureaucracy and representative government », dans A. Blais et S. Dion (dir.), *The budget-maximizing bureaucrat — Appraisal and evidence*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, p.13-31.

----- (1971). *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine-Atherton.

NAKANO, Koichi (2004). « Cross-national transfer of policy ideas : Agencification in Britain and Japan », *Governance : An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol.17, n°2, p.169-188.

NOORDHOEK, P. et R. Saner (2005). « Beyond New public management – Answering the claims of both politics and society », *Public Organization Review*, vol.5, n°1, p.35-53.

NORTON, Simon (2007). « Lost in translation – The inappropriateness of occidental new public management to reform of the public sector bureaucracy in Japan », *International Journal of Public Sector Management*, vol.20, no7, p.674-693.

Observatoire de l'administration publique (2004). *Synthèse de la gestion des agences dans quelques administrations de l'OCDE – Rapport final - Présenté au Secrétariat du Conseil du trésor, Direction de la gestion de la performance, Québec, ENAP.*

OLIVER, Christine (1991). « Strategic response to institutional processes », *Academy of Management Review*, vol.16, n°1, p.145-179.

OLSEN, Johan P. (2006). « Maybe it is time to rediscover bureaucracy », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.16, n°1, p.1-24.

OLSON, Mancur (1966). *Logique de l'action collective*, Paris, Presses Universitaires de France (1978 pour la traduction française).

OSBORNE, David E. et Ted Gaebler (1992). *Reinventing government : How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading, Addison-Wesley.

OSBORNE, David E. et Plastrik, Peter (2000). *The reinventor's fieldbook : Tools for transforming your government*, San Francisco, Jossey-Bass.

- OTT, J. Stevens, Albert C. Hyde et Jay M. Shafritz (1991). « Public management in transition : The 1980s and 1990s », dans *Public management — The essential readings*, Chicago, Nelson-Hall Inc., p.427-468.
- OUIMET, Gérard (2005). « Le pouvoir politique du dirigeant d'entreprise : perversité ou nécessité? », *Gestion*, vol.30, n°1, p.42-52.
- OWEN, Barry (2000). « France », dans J. A. Chandler (dir.), *Comparative public administration*, Londres, Routledge, p.51-74.
- PACHÉ, Gilles et Claude Paraponaris (1993). *L'entreprise en réseau*, Paris, Presses Universitaires de France.
- PAINTER, Martin (1998). « After managerialism – Rediscoveries and redirections : The case of intergovernmental relations », *Australian Journal of Public Administration*, vol.57, n°4, p.44-53.
- PALLEZ, Frédérique (1999). *L'administration en mouvements ? – Synthèse des travaux du séminaire Fonctionnaires de l'École de Paris du management*, Paris, La Documentation française, p.271.
- PÂQUET, Roger (1996). « Éléments de bilan de l'expérience de création d'agences en Grande-Bretagne », *Sources-ÉNAP* (publ. de l'ENAP), vol.12, n°1, p.4.
- PAQUIN, Michel (2000). « La modernisation du cadre de gestion gouvernementale », *Source-Énap* (publ. de l'ENAP), vol.15, n°4, p.5-6.
- (1998). « L'innovation dans le secteur public », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie (dir.), *Réformer le secteur public : où en sommes-nous?*, Toronto, Canadian Centre for Management Development, Québec, Presses de l'Université Laval, p.167-189.
- PETERS, B. Guy (1998). « Managing horizontal government: The politics of co-ordination », *Public Administration*, vol.76, n°2, p.295-311.
- (1995). « Introduction », dans B. Guy Peters et Donald J. Savoie (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Ottawa, Centre canadien de gestion, et Québec, Presses de l'Université Laval, p.1-15.
- (1993). « La fonction publique, l'État en transition et la fonction gouvernementale », dans B. G. Peters et D. J. Savoie (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Ottawa, Centre canadien de gestion (1995 pour la présente édition), et Québec, Les Presses de l'Université Laval, p.265-295.
- PETERS, B. Guy et Jon Pierre (1998). « Governance without government? — Rethinking public administration », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.8, n°2, p.223-243.
- PETERS, B. Guy et Donald J. Savoie (1996). « Managing incoherence : The coordination and empowerment conundrum », *Public Administration Review*, vol.56, n°3, p.281-290.
- (1994). « Civil service reform : Misdiagnosing the patient », *Public Administration Review*, vol.54, n°5, p.418-425.

- PETERS, Tom (1992). « Get innovative or get dead (part two) », *Engineering Management Review*, vol.20, n°1, p.7-14.
- PETERS, Tom et R. H. Waterman (1982). *Le prix de l'excellence : Les secrets des meilleures entreprises*, Paris, InterÉditions.
- PETITBON, F. et S. Trosa (2003). « Le fonctionnaire de demain un négociateur doté de pouvoir », *L'Expansion Management Review*, juin, p.42-48.
- PETTIGREW, Andrew M. (1997). « Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », *Revue française de gestion*, n°115, p.113-120.
- (1990). « Longitudinal field research on change : Theory and practice », *Organization Science*, vol.1, n°3, p.267-292.
- (1979). « On studying organizational cultures », *Administrative Science Quarterly*, vol.24, p.570-581.
- POLIDANO, Charles (2001). « Why civil service reforms fail », *Public Management Review*, vol.3, n°3, p.345-361.
- POLLITT, Christopher (2006). « Performance management in practice : A comparative study of executive agencies », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.16, n°1, p.25-44.
- (2000). « Is the emperor in his underwear – An analysis of the impact of public management reform », *Public management*, vol.2, n°2, p.181-199.
- (1995a). « Techniques de gestion pour le secteur public : De la doctrine à la pratique », dans B. G. Peters et D. J. Savoie (dir.), *Les nouveaux défis de la gouvernance*, Ottawa, Centre canadien de gestion, et Québec, Presses de l'Université Laval, p.179-295.
- (1995b). « Justification by works or by faith? — Evaluating the new public management », *Evaluation*, vol. 1, n°2, p.133-154.
- POLLITT, Christopher et Geert Bouckaert (2000). *Public management reform : A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- POLLITT, Christopher, Talbot, Colin, Caulfield, Janice et Amanda Smullen (2004). *Agencies : How governments do things through semi-autonomous organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- POLLITT, Christopher, Bathgate, Karen Caulfield, Janice, Talbot, Colin et Amanda Smullen (2001). « Agency fever? Analysis of an international policy fashion », *Journal of Comparative Policy Analysis*, vol.3, n°3, p. 271-290.
- PREMFORS, Rune (1998). « Reshaping the democratic state : Swedish experiences in a comparative perspective », *Public Administration*, vol.76, n°1, p.141-159.
- PRIGOGINE, Ilya et Isabelle Stengers (1979), *La nouvelle alliance — Métamorphose de la science*, Paris, Éditions Gallimard (1986 pour la présente édition).
- PRINCE, Michael J. (2000). « Banishing bureaucracy or hatching a hybrid? — The Canadian food inspection agency and the politics of reinventing government »,

- Governance : An International Journal of Policy and Administration*, vol.13, n°2, p.215-232.
- PROULX, Denis (2006). « La décision en administration publique », dans Denis Proulx (dir.), *Management des organisations publiques – Théorie et applications* (chapitre 4), Québec, Presses de l'Université du Québec, p.81-98.
- PROULX, Denis et Sophie Brière (2005). « La réforme administrative au Québec : Étude du processus de changement sur la culture organisationnelle », *Administration publique du Canada*, vol.48, n°1, p.53-72.
- PROULX, Marcel (1997). « La gestion des tribunaux québécois — Deux rationalités conflictuelles », dans Mohamed Charih et Réjean Landry (dir.), *La gestion publique sous le microscope*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p.139-154.
- RADIN, Beryl A. (2000). « The government performance and results act and the tradition of federal management reform : Square pegs in round holes? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.10, n°1, p.111-135.
- RAO, Hayagreeva, Morrill, Calvin et Mayer N. Zald (2000). « Power plays : How social movements and collective action create new organizational forms », *Research in Organizational Behaviour*, vol.22, p.237-281.
- REYNAUD, Jean-Daniel (1989). *Les règles du jeu : L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin.
- RHODES, R. A. W. (2000). « The governance narrative : Key findings and lessons from the ESRC's Whitehall programme », *Public Administration*, vol.78, n°2, p.345-363.
- RIDLEY, Frederick F. (1997). « Reform and reform dynamic in British administration », dans Alain Claisse et Marie-Christine Meininger (dir.), *Les politiques de modernisation administrative – Constat et projets*, Bruxelles, IISA, p.229-248.
- ROCHER, Guy (1994). « La modernité ancienne et nouvelle : aux sources de la Révolution tranquille », conférence inaugurale du *Colloque sur L'État et l'administration publique dans la construction de la modernité du Québec*, 23 mars 1994.
- (1981). « Le sociologue et la sociologie dans l'administration publique et l'exercice du pouvoir politique », *Sociologie et sociétés*, vol.12, n°2, p.45-59.
- ROGERS, Kathryn S. (1986). « Approach and method : The social action perspective », dans Kathryn S. Rogers, *US coal goes abroad — A social action perspective on interorganizational network*, New York, Praeger, p.13-30.
- ROUILLARD, Christian (2004). « Michel Crozier and the study of complex bureaucratic organizations : Towards the development of French strategic analysis », *Administration publique du Canada*, vol.48, n°1, p.124-130.
- ROUILLARD, Christian, Montpetit, Éric, Fortier, Isabelle et Alain-G. Gagnon (2004). *La réingénierie de l'État – Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- (2004). « Du pragmatisme au fétichisme – La « réingénierie » de l'État et les PPP », *Le Devoir*, [En ligne], 11 novembre 2004. Accès : www.ledevoir.com

- ROUILLARD, Lucie (2002). « Nouvelles stratégies d'action dans le secteur public québécois : quatre exemples d'innovations financières », *Administration publique du Canada*, vol.45, n°1, p.52-69.
- ROY, Mario (1999). « Emploi-Québec : le gâchis », *La Presse*, 21 août 1999, p.B2.
- ROY, Paul-René et Pierre Giard (2003), « Des unités autonomes de service aux agences : un modèle administratif québécois en émergence », *Coup d'œil* (publ. de l'Observatoire de l'administration publique de l'ENAP), vol.9, n°3, p.19-23.
- RYAN, Gery W. et Bernard, H. Russell (2000). « Data management and analysis methods », dans N. K. Denzin et Y. S. Lincoln (dir.), *Handbook of Qualitative Research* (nouvelle édition), Londres, Sage Publications, p.769-802.
- SAINSAULIEU, Renaud (1997). « La régulation sociale de l'entreprise », dans *Sociologie de l'entreprise – Organisation, culture et développement* (chapitre 4), Paris, Presses de Science Po et Dalloz, p.265-303.
- SAHLIN-ANDERSSON, Kerstin (2001). « National, international and transnational constructions of new public management », dans Tom Christensen et Per Lægreid (dir.), *New public management – The transformation of ideas and practice* (chapitre 3) Aldershot, Ashgate, p.43-72.
- SALTZSTEIN, Grace Hall (1992). « Bureaucratic responsiveness : Conceptual issues and current research », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.2, n°1, p.63-88.
- SALVET, Jean-Marc (1999). « Rien ne va plus – Les assistés sociaux, les grands perdants de la réforme », *Le Soleil*, 18 février 1999, p.A1.
- SAVOIE, Donald J. (1995a). « What is wrong with the new public management? », *Canadian public administration*, vol.38, n°1, p.112-121.
- (1995b). « Just another voice from the pulpit », *Canadian public administration*, vol.38, n°1, p.133-136.
- (1994). *Thatcher, Reagan, Mulroney — In search of a new bureaucracy*, Toronto, University of Toronto Press.
- SAXENIAN, Anna Lee (1994). *Regional advantage — Culture and competition in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University Press, Cambridge.
- SCARDIGLI, Victor (2001). *Un anthropologue chez les automates : De l'avion informatisé à la société numérisée*, Paris, Presses Universitaires de France.
- SCHAFFER, Arthur (1999). « A wink and a node : A conceptual map of responsibility and accountability in bureaucratic organizations », *Administration publique du Canada*, vol.42, n°1, p.5-25.
- SCHEIN, Edgar (1991). « What is culture? », dans P. J. Frost et coll., *Reframing Organizational Culture* (chapitre 17), Londres, Sage Publications, p.243-253.
- (1985). *Organizational culture and leadership*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers (1992 pour la présente édition).

- SCHWARTZMAN, Helene B. (1993). *Ethnography in organizations*, Londres, Sage Publications.
- SCHICK, Allen (2002). « Les agences à la recherche de principes », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.1, n°3, p.7-30.
- SEIDLE, F. Leslie (1997). « Responsiveness and accountability : The drivers of alternative service delivery », dans Robin Ford et David Zussman (dir.), *La prestation de rechange des services : pour une gouvernance partagée au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p.89-108.
- (1995). *Rethinking the delivery of public services to citizens*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.
- SEPE, Onorato (1989). « Une administration sans bureaucratie », *Revue internationale de science administrative*, vol.55, n°2, p.241-253.
- Service public (2001). « L'État en mouvement », *Service public*, n°84 (dossier), p.18-33.
- SEWEL, W. H. Jr (1992). « A theory of structure : Duality, agency, and transformation », *American Journal of Sociology*, vol.98, n°1, p.1-29.
- SIDDIQUEE, Noore Alam (2006). « Public management reform in Malaysia - Recent initiatives and experiences », *International Journal of Public Sector Management*, vol.19, n°4, p.339-358.
- SIMARD, Carolle et Luc Bernier (1992). *L'administration publique*, Montréal, Les Éditions du Boréal.
- SIMON, Herbert A. (1945), *Administration et processus de décision*, Paris, Économica (1983 pour la traduction française).
- SMITH, Kenwyn et David Berg (1987). *Paradoxes of group life : Understanding conflict, paralysis, and movement in group dynamics*, San Francisco, Jossey-Bass.
- SMITH, Martin (1998). « Reconceptualizing the British state : Theoretical and empirical challenges to central government », *Public Administration*, vol.76, n°1, p.45-72.
- SOLLERS, Philippe (2005). « Un entretien de Philippe Sollers avec Claude Simon – « Je ne crois pas être impénétrable » », *Le Monde interactif*, [En ligne], 11 juillet 2005. Accès : www.lemonde.fr
- SPECTOR, Norman (2004). « Dire la vérité », *Le Devoir*, 7 octobre 2004, p.A7.
- STAKE, Robert E. (1995). *The art of case study research*, Sage Publications, Thousand Oaks.
- (1994). « Case studies », dans N. K. Denzin et Y. S. Lincoln (dir.), *Handbook of Qualitative Research*, Londres, Sage Publications, p.237-247.
- STEEN, Trui, van den Berg, Caspar, van der Meer, Frits, Overeem, Patrick et Theo Toonen (2005). *Modernising Governments in other countries - International comparison of processes of change in central government*, University of Leiden, Department of Public Administration, Commissioned by the Modernising Government Programme.

- STEVENSON, William B. (1993). « Organizational design », dans Robert T. Golembiewski (dir.), *Handbook of organizational behavior*, New York, Marcel Dekker Inc., p.141-168.
- STRAUSS, A. et J. Corbin (1994). « Grounded theory methodology — An overview », dans N. K. Denzin et Y. S. Lincoln (dir.), *Handbook of Qualitative Research*, Londres, Sage Publications, p.273-285.
- SULEIMAN, Ezra N. (2003). *Le démentèlement de l'État démocratique*, Paris, Éditions du Seuil (2005 pour la traduction française).
- SMULLEN, Amanda Jane (2007). *Translating agency reform – Rhetoric and culture in comparative perspective*, Thèse de doctorat, Rotterdam, Erasmus University.
- (2004). « Lost in translations ? Shifting interpretations of the concept of “agency” : The dutch cas », dans Cristopher Pollitt et Colin Talbot (dir.), *Unbundled government – A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, Londres, Routledge, p.184-202.
- SPENDER, J.-C. (1998). « Pluralist epistemology and the knowledge-based theory of the firm », *Organization*, vol.52, n°2, p.233-256.
- SWISS, James E. (2005). « A framework for assessing incentives in results-based management », *Public Administration Review*, vol.65, n°5, p.592-602.
- TALBOT, Colin (2004). « Executive agencies : Have they improved management in government? », *Public Money and Management*, vol.24, n°2, p.104-112.
- (2001). « UK public services and management (1979-2000) – Evolution or revolution? », *The International Journal of Public Sector Management*, vol.14, n°4, p.281-303.
- TALBOT, C., Pollitt, C., Bathgate, K., Caufield, J., Reilly, A. et A. Smullen (2000). *The idea of agency — Researching the agencification of the (public service) world*, Paper for the American Political Studies Association Conference, Washington DC.
- TAVITS, Margit et Taavi Annus (2006). « Agencification in Estonia », *Public Administration & Development*, vol.26, n°1 p.3-14.
- TERRY, Larry D. (1995). *Leadership of public bureaucracies — The administrator as conservator*, Thousand Oaks, Sage Publications.
- THEOBALD, Robin (1997). « Enhancing public service ethics — More culture, less bureaucracy? », *Administration & Society*, vol.29, n°4, p.490-504.
- THIÉRIOT, Jean-Louis (2007). *Margaret Thatcher – De l'épicerie à la Chanmbre des Lords*, Paris, Fallois.
- THOMAS, Craig W. (1993). « Reorganizing public organizations : Alternatives, objectives, and evidence », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.3, n°4, p.457-486.
- THOMAS, Paul et John Wilkins (1997). « Les organismes de service spécial : Un changement de culture au sein de l'administration manitobaine », dans Robin Ford et

- David Zussman (dir.), *La prestation de rechange des services : Pour une gouvernance partagée au Canada*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, p.123-126.
- THOMPSON, J. D. (1967). *Organizations in action — Social sciences bases of administrative theory*, New York, McGraw-Hill inc.
- THOMPSON, James R. et Patricia W. Ingraham (1996). « The reinventing game », *Public Administration Review*, vol.56, n°3, p.291-298.
- THOMPSON, James R. et Vernon D. Jones (1995). « Reinventing the federal government : The role of theory in reform implementation », *American Review of Public Administration*, vol.25, n°2, p.183-199.
- THUDEROZ, Christian (2000). *Négociations – Essai de sociologie du lien social*, Paris, Presses Universitaires de France.
- THYNNE, Ian (2004). « State organisations as agencies: an identifiable and meaningful focus of research? », *Public Administration & Development*, vol.24, n°2, p.91-98.
- THYNNE, Ian et Roger Wettenhall (2004). « Public management and organizational autonomy : The continuing relevance of significant earlier knowledge », *International Review of Administrative Sciences*, vol.70, n°4, p.609-621.
- TORRES, Lourdes (2004). « Trajectories in public administration reforms in European continental countries », *Australian Journal of Public Administration*, vol.63, n°3, p.99-112.
- TOURAINÉ, Alain (1973). « L'organisation sociale – Introduction : Au point de rencontre de la sociologie et de l'histoire », dans *La production de la société* (chapitre 5), Paris, Éditions du Seuil, p.277-315.
- TOURNADRE-PLANCQ, Jérôme et Benoît Verrier (2008). « Analyse – L'État et les agences : limitation ou extension de la puissance publique? », *Centre d'analyse stratégique, La note de veille*, n°88.
- TROSA, Sylvie (1994). *Next steps : moving on*, Conseil scientifique de l'évaluation, France.
- ULLMO, Jean (1969). *La pensée scientifique moderne*, Paris, Flammarion.
- ULRICH, Martin (1999). « Results-based management : The canadian experience », *Commonwealth innovations*, vol.5, n°1, p.10-12.
- UZZI, Brian (1997). « Social structure and competition in interfirm networks : The paradox of embeddedness », *Administrative Science Quarterly*, vol.42, n°1, p.35-67.
- VAN OOSTEROM, Ronald (2002). « La gouvernance publique partagée : Agences et autres organismes publics aux Pays-Bas », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.1, n°3, p.117-135.
- VAN THIEL, Sandra et Frans L. Leeuw (2002). « The performance paradox in the public sector », *Public Performance & Management Review*, vol.25, n°3, p.267-281.
- VENDITTOLI, Mario (2006). « Les agences exécutives dans la fonction publique québécoise », dans Denis Proulx (dir.), *Management des organisations publiques –*

- Théorie et applications* (chapitre 6), Québec, Presses de l'Université du Québec, p.111-135.
- VENNE, Michel (1995). « Louis Bernard quitte le gouvernement du Québec – Michel Carpentier, un vieux routier, le remplace au poste de secrétaire général », *Le Devoir*, 14 septembre 1995, p.A4.
- VERDON, Michel (1991). *Contre la culture — Fondements d'une anthropologie sociale opérationnelle*, Montreux, Gordon and Breach Science Publishers.
- VERHEIJEN, Tony et David Coombes (dir.) (1998). *Innovations in public management – Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- VERHOEST, Koen, Peters, B. Guy, Geert Bouckaert et Verschuere, Bram (2004a). « The study of organisational autonomy : A conceptual review », *Public Administration & Development*, vol.24, n°2, p.101-118.
- VERHOEST, Koen, Verschuere, Bram, Peters, B. Guy et Geert Bouckaert (2004b). « Controlling autonomous public agencies as an indicator of new public management », *Management International*, vol.9, n°1, p.25-35.
- WACHEUX, Frédéric (1996). *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Parsi, Éditions Économica, 1996.
- WAMSLEY, Gary L. (1990). « The agency perspective : Public administrator as agential leaders », dans Gary L. Wamsley et coll. (dir.), *Refunding public administration*, Newbury Park, Sage Publications, p.114-162.
- WEBER, Max (1946). « Bureaucracy », dans Max Weber, *Essays in sociology*, New York, Oxford University Press, p.66-77.
- WEBER, Max (1956, 1967). *Économie et société — tome I. Les catégories de la sociologie*, Paris : Librairie Plon, Pocket (1995 pour la présente édition).
- WELLER, Jean-Marc (1999). *L'État au guichet : Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.
- WETTENHALL, R. (2005). « Agencies and non-departmental public bodies – The hard and the soft lenses of agencification theory », *Public Management Review*, vol.7, n°4, p.615-635.
- WILLIAMSON, Oliver E. (1975). *Markets and hierarchies : Analysis and antitrust implication – Study in the economics of internal organizations*, New York, Free Press.
- WILSON, James Q. (1989). *Bureaucracy : What government agencies do and why do they it*, New York, Basic Books.
- WILSON, Woodrow (1887). « The study of Administration », *Political Sciences Quarterly*, vol.2, n°2, p.197-222.
- WRIGHT, Vincent (1995). « Le cas britannique : Le démantèlement de l'administration traditionnelle », *Revue française d'administration publique*, n°75, p.355-365.

- YAMAMOTO, Kiyoshi (2008). « Has Agencification Succeeded in Public Sector Reform? Realities and Rhetoric in the Case of Japan », *Asian Journal of Political Science*, vol.16, n°1, p.24-40.
- (2006). « Performance of semi-autonomous public bodies : Linkage between autonomy and performance in japanese agencies », *Public Administration & Development*, vol.26, n°1, p.35-44.
- YANG, Kaifeng (2007). « China's 1998 administrative reform and New public management : applying a comparative framework », *International Journal of Public Administration*, vol.30, n°12-14, p.1371-1392.
- YESILKAGIT, Kutsal (2004a). « Bureaucratic autonomy, organizational culture, and habituation - Politicians and independent administrative bodies in the Netherlands », *Administration & Society*, vol. 36 n°5, p.528-552.
- (2004b). « The design of public agencies : Overcoming agency costs and commitment problems », *Public Administration & Development*, vol.24, n°2, p.119-127.
- YIN, Robert K. (1994). *Case Study Research — Design and Methods*, Sage Publications, Thousand Oaks.

Publications gouvernementales

- MANITOBA. Manitoba Civil Service Commission (1996). *Organization and staff development — Business plan 1996/1997*, Winnipeg, Gouvernement du Manitoba.
- QUÉBEC. Centre de services partagés du Québec (2006). *Soutien aux opérations financières pour les ministères et les organismes utilisant SAGIR – Rapport du Groupe de travail sur l'opportunité et la faisabilité*, Québec, Gouvernement du Québec.
- QUÉBEC. Conseil du trésor (2007). *Rapport de la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la Loi sur l'administration publique 2006-2007*, Québec, Gouvernement du Québec.
- (2005). *Cinq années de gestion axée sur les résultats au gouvernement du Québec – Rapport sur la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique 2006-2007*, Québec, Gouvernement du Québec.
- (2004). *Moderniser l'État - Pour des services de qualité aux citoyens. Plan de modernisation 2004-2007*, Québec, Gouvernement du Québec.
- (2002). *Agir pour de meilleurs services aux citoyens – Rapport annuel du ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique à l'Assemblée nationale sur l'application de la Loi sur l'administration publique pour l'exercice 2001-2002*, Québec, Gouvernement du Québec.
- (2000). *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion*, Québec, Gouvernement du Québec.
- (1999a). *Proposition de loi sur la gestion gouvernementale (article 54), Annexée à l'énoncé de politique, Pour de meilleurs services aux citoyens – Un*

nouveau cadre de gestion pour la fonction publique – Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale, Québec, Gouvernement du Québec.

----- (1999b). *Pour de meilleurs services aux citoyens : Un nouveau cadre de gestion pour la fonction publique*, Québec, Gouvernement du Québec.

----- (1999c). *Pour de meilleurs services aux citoyens : Bilan des consultations – Énoncé de politique sur la gestion gouvernementale*, Québec, Gouvernement du Québec.

QUÉBEC. Gouvernement du Québec (2000). *Loi sur l'administration publique*, Québec, Éditeur officiel du Québec.

----- (1997). *Rapport du groupe de travail sur l'examen des organismes gouvernementaux*, Québec, Gouvernement du Québec.

----- (1993). *Les finances publiques du Québec : vivre selon nos moyens*, Québec, Gouvernement du Québec.

QUÉBEC. Groupe des responsables d'unités autonomes de service (1999). *Pour une gestion par résultats en vitesse de croisière – Mémoire présenté à la commission parlementaire spéciale sur le nouveau cadre de gestion gouvernemental*, Québec, Gouvernement du Québec.

QUÉBEC. Ministère du Conseil exécutif, Direction de la réforme administrative (2001). *Les unités autonomes de service – Rapport synthèse des résultats 1999-2000*, Québec, Gouvernement du Québec.

----- (2000). *Les unités autonomes de service – Rapport synthèse des résultats 1998-1999*, Québec, Gouvernement du Québec.

----- (1999). *Rapport synthèse de l'expérience des UAS, pour l'exercice de 1997-1998*, Québec, Gouvernement du Québec.

----- (1998a). *La gestion par résultats et les unités autonomes de service*, Québec, Gouvernement du Québec.

----- (1998b). *Rapport synthèse 1996-1997 de l'expérience des UAS*, Québec, Gouvernement du Québec.

----- (1996). *Les unités autonomes de service — Application de la gestion par résultats dans la fonction publique québécoise*, Québec, Gouvernement du Québec.

QUÉBEC. Ministère des Services gouvernementaux (2005). *Une stratégie de services partagés au gouvernement du Québec – Rapport du Groupe de travail sur l'intégration et la rationalisation des services de soutien administratif aux ministères et aux organismes*, Québec, Gouvernement du Québec.

QUÉBEC. Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du Conseil du trésor (2001a). « D'unité autonome de service à agence : continuité et renouveau », *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°14, Québec, Gouvernement du Québec, p.6-7.

- (2001b). « Le chapitre II de la Loi sur l'administration publique s'applique à quatre organismes de plus », *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°14, Québec, Gouvernement du Québec, p.8.
- (2001c). « La modernisation : Une opération bien amorcée », *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°12, Québec, Gouvernement du Québec, p.1-3.
- (2000). « Les agences gouvernementales appelées à se multiplier », *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°11, Québec, Gouvernement du Québec, p.6-7.
- (1998). « Gestion par résultats – Des développements intéressants... », Paul-René Roy et Éric Hufty, *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°6, Québec, Gouvernement du Québec.
- (1997a). « Un nouvel art de gérer », Pierre Roy, Secrétaire du Conseil du trésor », *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°3, p.1 et 12, Québec, Secrétariat du Conseil exécutif, Secrétariat du Conseil du trésor et Office des ressources humaines.
- (1997b). « Gestion par résultats – UAS : 2 000 personnes », *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°3, p.4-5, Québec, Québec, Gouvernement du Québec.
- (1997c). « Gestion par résultats – Une nouvelle image de marque », propos recueillis par Denise Latulippe et Linda Julien, *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°3, p.6-12, Québec, Gouvernement du Québec.
- (1996a). « Gestion par résultats – UAS : premier anniversaire », propos recueillis par Denise Latulippe, *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°2, p.2-5, Québec, Gouvernement du Québec.
- (1996b). « Penser et agir autrement », Michel Carpentier, Secrétaire général du Conseil exécutif, *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°1, p.1, Québec, Gouvernement du Québec.
- (1996c). « Gestion par résultats – UAS : Responsabilité et transparence », propos recueillis par Denise Latulippe, *Autrement – Le journal de la réforme administrative*, n°1, p.2-7, Québec, Gouvernement du Québec.
- QUÉBEC. Journal des débats (2003a). *Commission de l'administration publique, audition de la secrétaire du Conseil du trésor dans le cadre de l'examen du rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique*, le 29 octobre 2003, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (2003b). *Commission de l'administration publique, audition du sous-ministre du ministère d'attache de Forêt Québec*, le 13 février 2003, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (2002). *Commission de l'administration publique, audition de la secrétaire du Conseil du trésor dans le cadre de l'examen du rapport sur l'application de la Loi sur l'administration publique*, le 26 septembre 2002, Québec, Assemblée nationale du Québec.

- (2001a). *Commission de l'administration publique, audition de la direction du Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec*, le 24 octobre 2001, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (2001b). *Commission de l'administration publique, audition de la direction du Centre de gestion de l'équipement roulant*, le 28 février 2001, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (2000a). *Commission de l'administration publique, audition de la direction d'Emploi-Québec*, le 16 novembre 2000, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (2000b). *Commission de l'administration publique, audition de la direction de l'Aide financière aux études*, le 2 novembre 2000, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (2000c). *Commission de l'administration publique, audition de la direction de la Régie des rentes du Québec*, le 15 mars 2000, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (1999a). *Commission spéciale sur la gestion gouvernementale*, les 21, 22, 23 et 30 septembre 1999, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (1999b). *Commission de l'administration publique, audition de la direction du Centre de perception fiscale*, le 25 août 1999, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (1999c). *Commission de l'administration publique, audition de la direction du Centre de recouvrement*, le 6 mai 1999, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (1999d). *Débats de l'Assemblée nationale*, le 30 mars 1999, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (1998). *Commission de l'administration publique, audition de la direction de Tourisme Québec*, le 26 février 1998, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (1997). *Commission de l'administration publique, audition de la direction des Services aériens et postaux*, le 1^{er} octobre 1997, Québec, Assemblée nationale du Québec.
- (1995). *Commission parlementaire du budget et de l'administration, déposition du secrétaire du Conseil du trésor*, Québec, Assemblée nationale du Québec, le 6 avril 1995.
- QUÉBEC. Vérificateur général du Québec (2004). *Rapport du Vérificateur général du Québec, 2003-04, tome II*, Québec, Gouvernement du Québec.
- (1999). *Rapport du Vérificateur général du Québec, 1998-99, tome II*, Québec, Gouvernement du Québec.
- (1998). *Rapport du Vérificateur général du Québec, 1997-98, tome II*, Québec, Gouvernement du Québec.

ANNEXE 1. GUIDES D'ENTREVUE

Étude sur le dialogue social dans l'administration publique québécoise

Guide d'entrevue

Quels sont les mécanismes de « dialogue social »¹ prévus et réalisés avec les « partenaires sociaux »² dans le cadre :

1. De la négociation des conventions collectives.
2. De la réflexion entourant l'organisation du travail (CMOT, CSOT).
3. Du projet de réforme de la gestion gouvernementale (gestion par résultats).

De manière plus spécifique :

- Sur quels sujets³ vous consulte-t-on ?
- De quelle manière ?
- Quelles autres instances sont impliquées ?
- Êtes-vous satisfait du dialogue établi ?
- Si oui ou si non, pourquoi ?

Autrement dit, et par exemple, dans le cadre de la politique de réforme de la gestion gouvernementale :

- Comment les partenaires sociaux sont-ils associés et impliqués ?
- Est-ce que les partenaires sociaux ont été invités à participer à l'élaboration et à l'implantation de la politique ?

¹ Information, consultation, participation, etc.

² Syndicats, associations de cadres, etc.

³ Conditions de travail, rémunération, organisation du travail, changement technologique, etc.

- Avez-vous l'impression que les partenaires sociaux sont suffisamment associés et impliqués ?

De manière, plus générale :

- Comment les partenaires sociaux sont-ils associés à la gestion ?
- Est-ce que les partenaires sociaux sont invités à participer à l'élaboration des politiques de gestion gouvernementale ?
- À quelle occasion, les employés de la fonction publique sont-ils invités à participer? De quelle manière ?
- Est-ce que les employés de la fonction publique sont informés d'avance lors de changements (réglementaires, organisationnels, technologiques, etc.) ?

Fiches justificatives pour marges de manœuvre de gestion

Guide d'entrevue

1. Situation actuelle (descriptif)

Quelle est la situation actuelle ?

2. Problématique de la situation actuelle

Quels sont les écarts entre la situation actuelle et la situation souhaitée ?

3. Solution envisagée

Comment réduire l'écart entre la situation actuelle et la situation souhaitée ?

4. Valeur ajoutée de la solution

Si la solution est retenue, quels objectifs du plan d'action peut-on atteindre ?

Si solution n'est pas retenue, quels objectifs du plan d'action peut-on atteindre ?

**ÉTUDE SUR L'EXPÉRIENCE DES AGENCES
DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE**

IAPC

GUIDE D'ENTREVUE

But de l'étude

La présente étude entend susciter une **discussion sur le modèle de l'agence et de son application dans l'administration publique québécoise**. Le but de l'étude est de mieux comprendre l'expérience d'implantation d'agences (unité autonome de service et agences) en cours dans l'administration publique québécoise, les difficultés rencontrées et associées, les solutions adoptées et les variations du modèle en fonction du contexte organisationnel des agences. L'étude entend aussi participer au développement du concept d'agence et de son application de manière à soutenir l'intérêt pour le mouvement d'agencification dans l'administration publique québécoise.

Deux axes de recherche sont privilégiés :

1. Déterminer les bénéfices mesurables liés au statut d'agence pour la performance et pour les clientèles.
2. Statuer quant à l'existence de conditions propices et d'outils nécessaires à la conversion d'unités administratives en agences (incluant UAS) et à la performance des agences.

QUESTIONNEMENT

1. Historique de la conversion

- Pouvez-vous nous rappeler les grandes lignes du passage au statut d'UAS et, le cas échéant, à celui d'agence (signature d'une CPI) ?
- Est-ce que les conditions ont été propices au succès de la conversion de votre unité administrative en UAS et, le cas échéant, en agence ?

2. Performance

- Y a-t-il un écart entre la performance attendue et la performance observée de votre agence (incluant UAS) ? Si oui, quels sont les facteurs pouvant expliquer cet écart ?
- Est-ce que votre agence a accès aux outils nécessaires à sa performance ?
- Êtes-vous en mesure de déterminer l'effet des marges de manœuvre accordées sur la performance de votre agence ? Si oui, quel est cet effet ?
- Est-ce que la performance (efficacité et économie) de votre agence contrevient à la qualité du service offert au citoyen et à la mission de votre agence ?

3. Pistes d'amélioration du concept d'agence

- Avez-vous des suggestions pour améliorer le concept d'agence ?
- Quelles conditions auraient facilité la conversion de votre unité administrative en agence ?
- Quelles conditions et quels outils pourraient favoriser la rencontre des exigences associées à la performance de votre agence ?

ANNEXE AU GUIDE D'ENTREVUE : CADRE THÉORIQUE ADOPTÉ

En théorie, l'agence peut être liée à la rencontre d'objectifs de performance et celle-ci peut être médiatisée par des facteurs explicatifs comme des conditions propices ou non et la possibilité d'avoir accès ou non à des outils jugés nécessaires. L'hypothèse théorique veut aussi que l'autonomie de gestion accordée à une agence soit liée à l'innovation et que celle-ci soit favorable à la performance et à un service de plus grande qualité. Les objectifs de performance peuvent être classés en trois catégories :

1. **Performance de l'agence comme telle (ou bénéfices liés à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacités de l'agence).** La performance est définie dans le cadre de la présente étude en référence aux indicateurs retenus, formalisés et présentés dans les documents publiés par l'agence, et en particulier le rapport annuel de gestion. Des indicateurs peuvent ainsi être liés à l'efficacité des opérations (le nombre de services ou produits livrés à la clientèle), à l'économie (nombre de personnes nécessaires pour réaliser les opérations), à l'efficacité de l'agence (coût unitaire de ses produits et services) ou à la qualité du service à la clientèle (réponse dans un délai déterminé).
2. **Satisfaction des clientèles et/ou autres bénéfices liés aux clientèles.** Une agence peut faire référence de manière plus particulière à la satisfaction des clientèles à qui elle livre un service ou produit. Cette satisfaction peut être exprimée par le biais des résultats à un sondage distribué à la clientèle en question. Elle peut aussi être mesurée par le nombre de plaintes formulées par la clientèle. D'autres bénéfices peuvent aussi être liés aux clientèles et faire l'objet d'une mention dans le rapport annuel.
3. **Succès de conversion (par exemple, une mesure associée à un investissement dans la formation du personnel).** Il apparaît aussi important de considérer le succès de la conversion comme un objectif de performance des agences. C'est en effet aussi une « performance » attendue des agences et qui peut faire l'objet d'un indicateur de performance.

LES AGENCES DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUEBÉCOISE

GUIDE D'ENTREVUE

But de l'étude : mieux comprendre l'expérience des agences (incluant UAS) dans l'administration publique québécoise en fonction de deux axes de recherche :

1. Statuer quant aux effets liés au statut d'agence.
2. Identifier les déterminants des effets observables liés au statut d'agence.

L'étude entend aussi participer au développement du concept d'agence et de son application dans l'administration publique québécoise.

Thèmes

1. Conversion

- Selon vous, est-ce que la conversion d'unités administratives en agences est un **succès ou un échec** ?
- Quels sont les **facteurs qui peuvent expliquer** l'état de la situation ?

2. Performance

- Selon vous, est-ce qu'il y a un **écart** entre la performance des agences et celle attendue ?
- Si oui, quels sont les **facteurs pouvant expliquer** cet écart ?

3. Autres effets observables

- Est-ce que **d'autres effets** ont un lien avec la présence d'agences dans la fonction publique québécoise ?
- Si oui, quels sont les **déterminants** des autres effets observables ?

4. Pour l'avenir

- Est-ce que selon vous le modèle de l'agence est **encore pertinent** pour moderniser la fonction publique québécoise ?
- Avez-vous des **suggestions** pour améliorer le concept d'agence ?

NOTES

Chapitre 1

¹ L'appellation « nouveau management public » vient de Christopher Hood (1990 et 1991).

² Le NMP s'offre sous la forme d'un discours doctrinaire largement inspiré par des idées à connotation économique. Il puise à plusieurs théories et concepts : la théorie du choix public, la théorie des coûts de transaction, la théorie de l'agence et le concept de culture d'entreprise (Aucoin, 1990). Le NMP s'alimente aussi aux pratiques de gouvernements réformistes, en particulier les gouvernements conservateurs néo-zélandais et britannique (Hood, 1991) de même que des gouvernements locaux entrepreneuriaux observés aux États-Unis par Osborne et Gaebler (1992).

³ L'agent bénéficie d'une asymétrie d'information par rapport au principal. Comme l'agent contrôle l'information, il peut la tronquer, ne faire valoir que ses bons coups, fausser les états financiers, livrer l'information au moment qui lui semblera propice. L'agent peut par conséquent maximiser ses intérêts personnels au détriment de ceux de l' élu.

⁴ La théorie de l'agence, proprement dite, propose une solution au problème de la relation entre l'agent et le principal, à savoir une asymétrie d'information au profit de l'agent à qui l'on délègue une autonomie de gestion. La perspective est micro-économique et l'inspiration vient de la théorie des coûts de transaction (voir Williamson, 1975). Selon Jensen et Meckling (1976), le marché seul ne suffit pas à assurer un comportement de l'agent conforme aux objectifs du principal – toujours menacé par la tendance à la défection de l'agent. La régulation du comportement de l'agent peut tout de même être exercée en instituant des incitatifs à se comporter à la manière d'un propriétaire ou d'un actionnaire principal (Jensen et Meckling, 1976).

⁵ La contractualisation peut être vue comme un moyen de rendre la structure de pouvoir plus flexible, voire comme un **nouveau mode de régulation du comportement de l'agent**, concevant le pouvoir comme une relation réciproque et non comme une relation univoque, c'est-à-dire basée sur le pouvoir hiérarchique traditionnel (Delavallée, 2002). La contractualisation s'accompagne, en théorie, d'une négociation explicite : les choses ne sont pas imposées par une personne en autorité, elles résultent d'une relation où peuvent s'exprimer des intérêts divergents, ceux d'un principal (précisant un niveau de performance) et ceux d'un agent (précisant le niveau de la rétribution).

⁶ En Grande-Bretagne, les premières mesures de réformes managériales (*Financial Management Initiative*, etc.) ont échoué en raison de l'ampleur de la tâche. La fonction publique britannique était jugée trop grosse pour être réformée aisément. Il est apparu plus approprié de scinder le problème (James, 2001, p.26).

⁷ Voir Efficiency Unit, *Improving management in government : the Next Steps*, London, The Stationary Office, 1988.

⁸ L'agence, comme forme d'organisation, n'est pas un phénomène nouveau dans l'administration publique. Il existe des agences depuis 200 ans en Suède et depuis plusieurs décennies aux Etats-Unis et au Canada. L'agence a même précédé le département ministériel dans plusieurs administrations publiques. Le principe de l'agence publique, au sens classique, est le suivant : on délègue une fonction, par exemple, la livraison d'un service public, à une instance dirigée par une personne nommée. À la différence, le département ministériel est directement sous l'autorité d'un élu.

⁹ Quatre axes de design peuvent être dégagés des écrits :

1. Séparation entre l'élaboration des politiques et la gestion des opérations.
2. Autonomie de gestion.
3. Mesure des résultats et reddition de compte publique.
4. Relation contractuelle.

Ils peuvent être ramenés à deux axes : 1) séparation des activités opérationnelles ; et 2) recours aux façons de faire et de penser du secteur privé (autonomie de gestion, mesure des résultats, reddition de comptes et relation contractuelle).

¹⁰ La création d'agences exécutives réaffirme ainsi le principe classique de la séparation du politique et de l'administration émis par Woodrow Wilson (1887), puis repris par Frank Goodnow (1900), pour qui le seul rôle de l'administration publique est de gérer et d'améliorer la gestion publique afin de la rendre plus efficiente, et ce, de la manière la plus rigoureuse et scientifique possible. Ce principe est mis en cause maintes fois par la suite, notamment par Appleby (1975) et Wamsley (1971), qui voient un leurre dans le principe de séparation entre le politique et l'administration. La réalité ne peut faire l'économie de la complexité, c'est-à-dire de l'interaction entre les deux fonctions. Selon Appleby (1975), la séparation des pouvoirs dans l'administration publique, au quotidien, n'est pas aussi nette qu'on le laisse croire traditionnellement. Il milite en faveur d'un processus décisionnel et opérationnel complexe en matière de politique publique, afin de répondre aux besoins d'une société elle-même complexe, qui change au fil des générations. Selon Wamsley (1991), l'agence joue d'ailleurs malgré tout un rôle politique.

¹¹ En Angleterre, le ministre est signataire d'une entente avec le gestionnaire de l'agence. Le ministre doit reconnaître l'autonomie de gestion pour la durée prévue à l'entente.

¹² Selon Keyser (1993), le problème avec les agences publiques classiques, c'est qu'elles ne rendent pas de comptes directement devant le public; l'agence exécutive, oui.

¹³ En Angleterre, le personnel des agences exécutives demeure membre de la fonction publique (« *civil service* »), mais les gestionnaires peuvent faire varier localement les conditions de travail et de salaire. Des gestionnaires ont par ailleurs été recrutés en fonction

d'un concours ouvert aux candidatures extérieures à la fonction publique. En matière financière, des agences britanniques peuvent obtenir un fonds dans lequel elles peuvent verser des revenus autonomes, obtenus par la commercialisation de leurs produits et services. D'autres agences peuvent bénéficier du report de crédits périmés à une année subséquente.

¹⁴ En Angleterre, le modèle de l'agence prévoit une distinction entre l'imputabilité liée à la gestion et l'imputabilité politique. Le dirigeant de l'agence devient directement imputable face à la gestion des opérations. Le ministre demeure imputable au niveau politique, en vertu du principe de responsabilité ministérielle.

¹⁵ Suivant les préceptes de la théorie de l'agence, un lien contractuel peut venir sceller la relation entre le gestionnaire d'une agence exécutive et son employeur, le gouvernement. Des sanctions (par exemple, le renvoi) ou récompenses (par exemple, un boni sous forme monétaire) peuvent être prévues en cas de manquement ou dépassement des attentes en termes de performance mesurée.

¹⁶ En particulier, la théorie du choix rationnel et les idées de l'économie néo-institutionnelle.

¹⁷ Les études recensées cherchent à mieux cerner les manifestations d'une conversion effective et les impacts de la réforme. La question des déterminants de la réforme est abordée, mais de manière lacunaire. Dans tous les cas, la recherche vise à mettre à jour des régularités de manière à pouvoir tirer un enseignement généralisable et des lois, autant pour la conversion, la performance et les impacts associés à la création d'agences.

¹⁸ Les évaluateurs du modèle idéal adoptent une approche socio-politique. Les mesures d'évaluation sont généralement critiques à l'égard du modèle idéal de l'agence, voire du NMP, considérant qu'il met l'accent sur la concurrence et trop peu sur la collaboration entre les composantes de l'administration publique.

¹⁹ Le succès de conversion britannique peut être nuancé. D'abord, l'intention initiale contenue dans le rapport Ibbs (Next Steps) prévoyait une conversion étalée sur 2 ans. Talbot (2004) attribue le délai à la résistance au sein du service civil britannique – aucune analyse systématique de cette résistance n'est offerte. Ensuite, le plus grand nombre d'agences créées provient de la désintégration d'un même ministère, celui de la Défense, qui compte pour près de 30% des agences exécutives (Hogwood, 1995, p.602). De plus, des ministères ont changé de dénomination sans intégrer toutes les composantes du modèle de l'agence exécutive (Kickert et Jorgensen, 1995).

²⁰ Dès 1993, le vice-président Al Gore demande aux dirigeants de tous les départements et agences publiques de désigner deux ou trois programmes ou unités « *to be laboratories for reinventing government* » (Thompson et Ingraham, 1996, p.293). Les *reinvention labs* sont des unités administratives prenant en charge un ou deux programmes au sein d'un département. Ils s'apparentent ainsi à des *next steps agencies*.

²¹ L'OCDE publie en 2002 les résultats d'une étude comparative et qualitative sur l'expérience des agences dans huit pays différents (France, Allemagne, Pays-Bas, Nouvelle-

Zélande, Espagne, Suède, Royaume-Uni et États-Unis). Voir *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol.1, n°3, 2002.

²² Gill (2002, p.82) fait la note suivante : « Une agence rattachée à un ministère est « filiale » de ce dernier en ce sens que le ministère dispose du pouvoir de nommer et de révoquer la direction de l'organisme et, ce qui est plus important, de fixer ou de modifier la politique qui détermine l'orientation de ses activités. »

²³ Il demeure difficile de lier implantation d'agences et transformation de la culture organisationnelle, car plusieurs mesures de réforme sont menées de manière plus ou moins simultanée : la création d'agences n'est pas la seule mesure de réforme ayant pu avoir un impact sur le changement de culture de la fonction publique. Des entrevues réalisées avec de hauts fonctionnaires britanniques révèlent que les agences Next Steps n'ont fait que confirmer le caractère irréversible et déjà amorcé d'un « *movement away from a collegial Whitehall* » (Christoph, 1992, p.175). Selon Christoph (1992), l'opération Next Steps demeure tout de même la pierre angulaire de la stratégie de changement culturel du gouvernement Thatcher.

²⁴ Comme le soulignent Hood et Peters (2005), la politisation de l'administration publique, c'est précisément le but de l'opération Next steps. C'est bien à une caste de *civils service servants* que s'en prend Thatcher au moment de lancer sa série de réformes managériales, dont l'implantation des agences exécutives. Que le contrôle politique soit exercé à leurs dépens, il n'y a donc là rien de surprenant. Il faut bien comprendre cependant que le phénomène observé par Maor sert à faire ressortir une autre dimension de la réforme : le lien entre réforme et interactions sociales.

²⁵ Il importe de préciser que la nouveauté de l'agence exécutive comme forme d'organisation n'est pas reconnue par tous (voir Schick, 2002 et Wettenhall, 2005). Le modèle de l'agence publique est utilisé en Suède depuis quelques centaines d'années, et aux États-Unis et au Canada depuis plusieurs décennies.

²⁶ L'expression « facteurs de contingence » est utilisée ici pour rendre compte des facteurs pouvant avoir une incidence sur la variabilité des résultats observés suivant la mise en œuvre de l'agence exécutive. Précisons que, pour la théorie de la contingence, le concept « facteur de contingence » fait référence à un ensemble de conditions relativement stables et objectives pouvant être associées à une configuration structurelle particulière (voir Mintzberg, 1979, p.203-266).

²⁷ La théorie des organisations prédit que dans un environnement complexe, diversifié et dynamique, la structure de l'organisation a tendance à devenir plus organique et moins mécanique, c'est-à-dire plus ouverte et flexible, autrement dit, moins rigide et fermée sur son environnement (Burns et Stalker, 1961; Mintzberg, 1979).

²⁸ Le temps faisant son œuvre, Madame Thatcher, au pouvoir pendant près de douze ans, a pu compter sur une augmentation des départs à la retraite de la génération des hauts

fonctionnaires et la montée d'une nouvelle génération de « *bureaucrats socialized to the norms of the NPM [...] moving into key positions in the system* » (Christoph, 1992, p.172).

²⁹ Bertelli (2006) fait une étude statistique sur un échantillon de 545 organismes publics néerlandais.

Chapitre 2

³⁰ Le constat de Hajnal (2006) est porteur d'une ambiguïté, car la résistance de l'Administration peut très bien expliquer le résultat observé (organisation bureaucratique dans les deux cas), tout en permettant de concevoir une différence sur le plan des efforts de réforme manifestés par des acteurs agissant au niveau institutionnel (élus, hauts fonctionnaires responsables).

³¹ D'autres auteurs (Jones et Kettl, 2003) défendent l'idée d'une certaine convergence : « *the convergence argument suggests that nations that are serious about performance pursue management reform and that most reforms are moving in at least loose synchronization* » (p.10). Ils perçoivent par exemple une convergence des réformes sur le plan des thèmes généraux : « *With the new public management, reforms are moving increasingly from restructuring to process reengineering. [...] The new public management emphasized market incentives and contract-based approaches. The reforms, in short, sought either to supplement or replace traditional structure-based approaches with process-based reforms* » (p.10). Selon Pollitt et coll. (2001, p.287), « *Convergence, therefore, is real but often superficial.* »

³² Christensen et Lægreid (2001b et 2001c) font état des résultats d'une étude comparant les réformes dans quatre pays différents : Nouvelle-Zélande, Australie, Suède et Norvège.

³³ La théorie de l'agence exécutive, rappelons-le, suggère d'implanter divers moyens pour réguler le comportement de l'agent, dont les intérêts peuvent diverger de ceux du principal.

³⁴ Notamment quant au rôle de l'État (« *the government shapes and influences the society* », p.43) et de l'administration (« *The myth is [...] that the political authorities define the rules and the administration applies them in a neutral way [...]* », p.43).

³⁵ Thompson et Ingraham (1996) basent leurs observations sur des entrevues semi-dirigées menées auprès du principal gestionnaire et d'un ou deux employés de 35 *labs* rattachés à 15 ministères ou organismes différents, choisis au hasard parmi les 200 unités désignées sous l'Administration Clinton.

Chapitre 3

³⁶ Cette position ontologique s'oppose à celle du paradigme positiviste qui postule l'existence d'une réalité extérieure aux individus et pouvant être saisie en toute objectivité (Guba et Lincoln, 1994).

³⁷ La recherche réalisée selon le paradigme positiviste conçoit que le réel existe en soit (ontologie réaliste) et qu'il peut faire l'objet d'un savoir (comment les choses sont dans la

réalité), présenté sous la forme de généralisations décontextualisées, voire de lois de cause à effet. La recherche sert à découvrir la vraie nature des choses en procédant à la vérification d'hypothèses théoriques. Un tel paradigme s'appuie sur la croyance que l'objet de recherche et le chercheur peuvent être des entités séparées et qu'il est possible d'étudier le premier sans l'influencer (principe épistémologique). Sur le plan méthodologique, le chercheur doit manipuler les conditions d'expérimentation, afin d'éviter toute influence externe sur les résultats attendus (Guba et Lincoln, 1994). Le progrès scientifique se manifeste par le raffinement de la connaissance, qui peut se confondre avec le développement d'un appareillage technologique servant à produire une « *belle courbe* » (Latour et Woolgar, 1979).

³⁸ À travers leurs interactions, les acteurs produisent la réalité, la reproduisent, puis élaborent un monde social les incitant à se comporter de manière routinière. Graduellement objectivée, la réalité du monde social prend l'allure de la réalité du monde naturel (voir Berger et Luckmann, 1966, p.58-59). Le comportement individuel n'a de sens que par rapport au contexte social dans lequel il s'inscrit.

³⁹ La manière constructiviste de poser le problème organisationnel diffère de la manière positiviste, associée à la modernité et à la forme d'organisation bureaucratique. Pour une position positiviste, l'organisation cause problème. Des déterminants externes, localisés dans son environnement, exercent une pression sur elle et favorisent un changement positif, c'est-à-dire une trajectoire orientée en fonction des lois du comportement organisationnel idéal et naturel. Sinon, l'organisation n'est pas viable et à plus ou moins long terme elle disparaît. En science politique, l'on conçoit que le contrôle politique doit sélectionner les formes d'organisation jugées les plus aptes à satisfaire ses objectifs. De manière traditionnelle, l'on opte pour la forme bureaucratique basée sur la règle impersonnelle, pour sa rigidité et sa simplicité, ou son efficacité et son efficience, voire sa capacité à réduire l'incertitude (si la bureaucratie lie un but à un moyen, c'est l'avantage de la rationalité instrumentale).

⁴⁰ Morgan (1980, p.608) appelle « fonctionnaliste » le paradigme postulant, à la manière de la théorie de la contingence, qu'il est possible de saisir le monde social et organisationnel, à distance, à travers des catégories abstraites (« *objective and value-free social science [...] through the rigor and technique of the scientific method* ») et de privilégier les méthodes statistiques.

⁴¹ Berger et Luckmann (1966) se sont surtout intéressés à la manière dont s'exerçait le contrôle social au quotidien, par le biais de pratiques normalisées et du langage. Ils cherchaient à mettre en évidence la nature sociale du contrôle sur la connaissance, pour le distinguer d'un déterminisme opérant par le biais de lois scientifiques ou d'a priori philosophiques. Ils ont peu étudié le processus de transformation du savoir institué, dans et à travers les interactions qui animent un processus de socialisation.

⁴² La position de Chia (2002) permet de sortir du dilemme empiricisme versus réalisme, où l'on conçoit que la réalité doit être saisie soit en passant par les catégories de

l'expérimentation (empiricisme), soit par le biais des catégories propres à la réalité ou du terrain (réalisme).

⁴³ En sciences de l'administration, Gioia et Pitre (1990, p.588) nomme « interprétativisme » l'orientation méthodologique postulant un monde socialement et symboliquement construit – et dont l'objet de recherche est la régulation des comportements. Selon Chia (2002), l'ontologie constructiviste (qu'il nomme postmoderne) se distingue de l'ontologie interprétativiste, car elle mène la recherche plus loin en terrain subjectiviste. Les méthodes interprétativistes, comme l'herméneutique et la phénoménologie, impliquent que le chercheur puisse mettre à jour une régulation « objective », passant par le biais de la subjectivité des personnes qui en font l'expérience. L'herméneutique a pour but une compréhension du contexte dans lequel les acteurs interagissent et qui donne sens à leur action. Selon Chia, cette régulation ne peut pas être objectivée et conçue comme définitive. Chia préfère parler d'une ontologie du *becoming* (instable par nature), propre à la pensée postmoderne, plutôt que d'une ontologie du *being* (pouvant être stabilisée), et propre au courant de pensée moderne dans lequel s'inscrit l'herméneutique. La réalité, d'un point de vue postmoderne (ou constructiviste), doit être conçue comme quelque chose de fondamentalement changeant et comportant une dimension temporelle – par opposition à structurelle.

⁴⁴ C'est un héritage de la sociologie compréhensive, pour qui « La société n'existe pas en dehors des représentations des individus » (Wacheux, 1996, p.40).

⁴⁵ Avant de mobiliser l'ANT, ma démarche s'est appuyée sur les principes méthodologiques de la théorie enracinée ou *grounded theory* (voir Strauss et Corbin, 1994). J'ai construit une première ébauche théorique à partir de données recueillies sur le terrain. Une telle démarche de construction théorique s'insère très bien à l'intérieur de la stratégie de l'étude de cas (Eisenhardt, 1989). La théorie enracinée prévoit une constante comparaison (confrontation) entre les résultats de l'analyse et de nouvelles données ou sources d'information. L'activité de théorisation et celle de recherche se font de manière simultanée. Elles font partie du même processus (Strauss et Corbin, 1994).

Grounded theory is a general methodology for developing theory that is grounded in data systematically gathered and analyzed. Theory evolves during actual research, and it does this through continuous interplay between analysis and data collection. (p.273)

La théorie enracinée est une méthode qui permet beaucoup de créativité théorique, favorisant la confrontation des idées reçues à propos d'un phénomène. C'est une méthode utile pour générer une théorie lorsque les éléments de théorisation sont peu nombreux, contradictoires ou controversés (Eisenhardt, 1989), comme c'est le cas avec l'implantation d'agences au Québec.

⁴⁶ Selon Weick (1969), il vaut mieux interpréter le sens de l'action a posteriori. C'est la meilleure manière d'innover et d'éviter de tomber dans le piège de l'observation des routines paralysantes, celles des recettes héritées du passé.

⁴⁷ La réalité peut acquérir une certaine objectivité lorsque, portée par des institutions, ces dernières sont perçues comme ayant une vie au-delà celle des individus qui les incarnent à un moment donné. « *In other words, the institutions are now experienced as possessing a reality of their own, a reality that confronts the individual as an external and coercive fact* » (Berger et Luckmann, 1966, p.58).

⁴⁸ Selon Berger et Luckmann (1966, p.56-59), l'objectivation de la réalité est d'abord fondée sur des interactions sociales récurrentes entre deux personnes (processus de formation des « typifications » et des « habituations »), ensuite sur la transmission à une tierce personne d'institutions ayant acquis le caractère d'historicité.

⁴⁹ La notion de principe d'organisation doit ici être entendue au sens de stratégie de conception de l'organisation. Elle se rapproche de la notion de « paramètres de conception » de Mintzberg (1982), c'est-à-dire « les leviers qui influencent la division du travail et les mécanismes de coordination, affectant ainsi le fonctionnement de l'organisation » (p.84). Deux principes d'organisation ou stratégies de conception de l'organisation sont identifiables : la division du travail et l'intégration du travail. Une certaine distance est donc prise avec la notion de principe d'organisation au sens classique et généralement adoptée en théorie des organisations. Au sens classique, Gulick (1937) définit un principe organisationnel comme un principe à suivre pour bâtir l'organisation moderne. Il est par exemple préconisé de regrouper les unités administratives autour d'un critère unique, comme la fonction, la clientèle, le marché ou le territoire.

⁵⁰ Pour saisir un objet d'étude, il faut, selon Latour (2005), inverser le schème explicatif et postuler que le social n'explique pas l'objet d'étude, mais bien à l'inverse que le social est expliqué par lui.

⁵¹ Un rapport de pouvoir traduit l'existence d'interactions sociales ayant un caractère d'immédiateté, basées sur des comportements fondamentalement imprévisibles. La mise à jour d'un tel rapport ne peut cependant faire fi d'une certaine stabilité. Étudier un « système d'action », c'est observer des comportements récurrents au sein d'un jeu de pouvoir (Crozier et Friedberg, 1997; Dupuy, 1998). Pour l'analyse stratégique, le facteur temps est donc aussi une préoccupation méthodologique.

⁵² Latour (2005), lui-même, se distingue de la tradition compréhensive webérienne, concevant le social comme une propriété émanant de la subjectivité de l'acteur, ou du sens particulier qu'il donne à une activité donnée (voir p.46, note 39). Selon Latour, le social ne détermine pas le comportement individuel. C'est l'association (le social) qui demande à être comprise. La dimension sociale d'une activité, dans la tradition sociologique webérienne, doit être reconnue par l'acteur, avoir une signification sociale pour lui, avant de pouvoir parler d'une activité digne de ce nom.

⁵³ L'analyse stratégique ne dicte pas non plus ce que doit être la réalité sociale. L'analyse stratégique n'est pas une théorie sur la manière d'exercer le pouvoir dans les organisations.

⁵⁴ Il existe deux alternatives théoriques à l'ANT. La première alternative, c'est l'étude à caractère historique, pour comprendre comment un réseau institutionnel s'est mis en place. Le danger, c'est de réifier le social ou le rôle déterminant des institutions – pour une critique du déterminisme social voir Latour (2005). La deuxième alternative théorique consiste à s'en remettre à des déterminants culturels, par exemple une culture nationale, pour expliquer les résultats observables – pour une critique générale de cette piste compréhensive voir Friedberg (2005). À ces deux voies théoriques, contextualistes (réifiant la société ou la culture), l'interaction n'offre pas un point de départ, ou une troisième voie, satisfaisante, selon Latour (2005) : « *If context was an impossible starting point, so are face-to-face interactions* » (p.199). Il est préférable, selon lui, de mettre l'accent sur les « connectors » (p.193) et la libre **circulation des objets entre différents sites**, où peuvent interagir des acteurs, pour ainsi voir le « monde social commencer à se transformer lui-même » (p.193, traduction libre).

⁵⁵ Leblebici et coll. (1990) font l'analyse historique du processus de transformation de l'industrie de la radiodiffusion aux Etats-Unis (1920-1970). Ils s'intéressent à la manière dont changent les pratiques institutionnelles, dans un champ interorganisationnel qui a évolué vers l'adoption d'un modèle d'entreprise privée.

⁵⁶ En théorie des organisations, une véritable analytique du pouvoir a été proposée par Crozier (1963), puis par Crozier et Friedberg (1977) et Friedberg (1993). D'autres ont mis la main à la pâte, pour préciser des notions ou le mode de raisonnement qui lui est propre, dont Amblard et coll. (1996), Dupuy (1998) et Dupuis (1998). L'analyse stratégique permet de rendre compte des rapports de pouvoir dans les organisations de manière concrète, c'est-à-dire dans l'action. Elle traduit un mode de raisonnement (Dupuy, 1998) où l'organisation est conçue comme une arène, le lieu d'un jeu de pouvoir dont il s'agit de mettre en lumière les règles.

⁵⁷ Comme le souligne Morgan (1986, p.155), « Il y a une dimension politique importante qui sous-tend le processus [de construction sociale de la réalité], et la métaphore de la culture ne la met pas toujours suffisamment en relief. » L'analyse stratégique fournit cependant les outils conceptuels nécessaires à une telle compréhension de la vie dans les organisations. La culture est en effet, selon Crozier et Friedberg (1977), un « construit politique ».

Elle [l'analyse stratégique] permet ainsi de comprendre les règles formelles et/ou informelles qui gouvernent les relations entre les individus et les groupes, comme des construits politiques, donc culturels, que ceux-ci avec leurs capacités et avec leurs moyens d'action ont inventés pour contenir les risques de tensions excessives et pour rendre ainsi possible leur coopération au sein d'ensembles finalisés. (p.223)

C'est dire, selon Crozier et Friedberg, que tout élément culturel (artefact, valeur ou présupposé de base) est contingent, qu'il résulte d'une interaction entre des acteurs, d'un rapport de pouvoir, d'une négociation, et qu'il représente ainsi un compromis plus ou moins

satisfaisant entre les positions culturelles qu'ils défendent. C'est aussi dire que l'on ne peut pas poser l'influence d'une culture a priori, qu'elle soit occupationnelle, organisationnelle ou nationale (Friedberg, 2005).

⁵⁸ Les auteurs ayant développé l'analyse stratégique (dont Crozier et Friedberg, 1977; Friedberg, 1993; Dupuy, 1998; Dupuis, 1998; Foudriat, 2005) ont peu théorisé à propos du changement social. Ils se sont plutôt intéressés à la régulation des comportements comme tels (reproduction d'une structure par exemple). Elle a d'ailleurs été peu mobilisée pour étudier l'innovation en milieu organisationnel (Alter, 1996). Les notions utilisées par l'analyse stratégique demeurent pertinentes pour comprendre comment s'opère une transformation organisationnelle, considérant que cette dernière est fondamentalement liée à des rapports de pouvoir (Mintzberg, 1989).

⁵⁹ Une transformation implique au moins trois systèmes d'action. Un premier système d'action que l'on quitte au profit d'un second système d'action, ciblé, via un troisième système d'action (à la base de l'opération de traduction).

⁶⁰ Yesilkagit (2004a) perd l'objet construit au profit de l'ordre social qui résulte de l'interaction; il ne s'intéresse pas au processus de mise en œuvre de l'agence mais bien au processus d'habitation.

Chapitre 4

⁶¹ L'étude de cas longitudinale soulève un défi particulier au moment de l'analyse des données, vu l'ampleur de celles-ci. Il importe de se donner des moyens pour organiser l'information, la simplifier et la rendre utilisable (Pettigrew, 1990). J'ai codé les données de manière à réduire l'information (voir Ryan et Bernard, 2000). J'ai eu recours à des schématisations au fur et à mesure que progressait ma connaissance du mouvement de création d'agences. De cette manière, j'ai graduellement fait émerger les éléments de théorisation à partir de l'analyse des données recueillies – en accord avec les principes méthodologiques de la théorie enracinée.

⁶² L'étude longitudinale est appropriée pour comprendre un changement qui opère dans la durée. Mothe et Ingham (2003) ont recours à l'étude longitudinale pour rendre compte de l'émergence de la confiance entre plusieurs firmes participant à une innovation menée de manière conjointe. Selon Pettigrew (1978), l'étude longitudinale est adéquate pour étudier un changement culturel, car c'est un changement dont les manifestations peuvent difficilement être observées sur une courte période. Un changement culturel est un changement en profondeur, soulevant des épisodes dramatiques lorsque des présupposés de base sont mis en cause (Schein, 1985). La culture est affaire d'histoire (Thévenet, 1993). Vouloir saisir un changement culturel de manière instantanée, c'est risquer de le confondre avec un simple énoncé de valeurs.

⁶³ Lorsque l'étude touche une longue période, Mothe et Ingham (2003) suggèrent de diviser le phénomène en différentes phases. Le tout demeure cependant arbitraire. Il apparaît plus

approprié, selon Peterson (1998), de choisir l'« événement » (« *event* » ou « *embedded organizational event* ») comme **unité d'analyse** d'un phénomène qui se déroule dans le temps, en l'occurrence un processus organisationnel. Selon Orlikowski et Yates (2002), le temps d'un point de vue constructiviste est construit autour d'événements ayant un sens socialement. L'idée de phases est, selon eux, liée à un temps chronométré et défini a priori. Les acteurs lient les événements à un contexte passé, présent ou futur : « *Social actors can also give events meaning by linking them to potential futures* » (Peterson, 1998, p.21). C'est une position méthodologique cohérente avec celle de Latour (2005), pour qui l'action d'un médiateur donne lieu à un événement.

⁶⁴ L'étude longitudinale combine en effet plusieurs sources d'informations (Pettigrew, 1990) : elle s'alimente à des sources documentaires lorsque le cas appartient au passé (Pettigrew, 1978); elle prévoit la tenue d'entretiens lorsque le phénomène est contemporain de la recherche.

⁶⁵ Mothe et Ingham (2003) ont mené « différentes vagues d'entretien et de cueillette d'information correspondant à des périodes d'activités intenses [d'une] alliance [stratégique] » (p.18). Ils ont complété leur étude (de l'émergence de la confiance) à l'aide de documents internes et externes, comme les articles de journaux et les sites internet, dans le but de « suivre l'évolution de la coopération et identifier le contexte dans lequel évoluait la confiance » (p.18). C'est ce que j'ai fait avec le mouvement de création d'agences au Québec.

⁶⁶ À noter que je n'ai pas découpé mon étude suivant les étapes que semblait vivre le phénomène (voir Mothe et Ingham, 2003). Je n'ai pas amorcé l'étude avec la création des premières agences (1995), ni procédé à une seconde cueillette d'information lorsqu'un deuxième modèle d'agence a été adopté (2001) pour la première fois. Dès le moment où j'ai commencé mon terrain (2000), j'ai cependant suivi l'actualité de la réforme de manière à demeurer en phase avec le terrain.

⁶⁷ 1) *Getting started*; 2) *Selecting cases*; 3) *Crafting instruments and protocols*; 4) *Entering the field*; 5) *Analyzing data*; 6) *Shaping hypotheses*; 7) *Enfolding literature*; 8) *Reaching closure*.

⁶⁸ J'ai suivi les préceptes de la méthode ethnographique : aborder et décrire la réalité des structures sociales telles qu'elles sont vécues par les participants à l'étude, suppose un travail intensif sur le terrain. La description d'une culture exige l'immersion complète du chercheur au sein du terrain d'étude. Je me distingue cependant de la méthode ethnographique car l'observation participante n'a pas été ma première source d'information.

⁶⁹ La recherche portait sur les « *formes alternatives d'organisation gouvernementale* ». L'équipe de recherche comprenait Jacques Auger (un ami de Pierre Sarault), Daniel Maltais (qui venait de terminer sa thèse de doctorat sur les organismes de services spéciaux au Canada), Paul Boudreau et Albert Dumas. Tous étaient professeurs à l'ENAP. Un rapport non publié a été produit par Nicolas Charest, qui agissait à titre d'assistant de recherche.

⁷⁰ Les entrevues ont été réalisées par Daniel Maltais, Jacques Auger, Paul Boudreau, Albert Dumas, Nicolas Charest et Marie-Josée Gingras.

⁷¹ Adoptant un point de vue critique, une telle action peut revêtir un caractère « politique », nourrir un mouvement social (voir Grell et Wery, 1981).

⁷² Selon Gauthier (1986b), la recherche action est « une modalité de recherche qui rend l'acteur chercheur et fait du chercheur un acteur, qui oriente la recherche vers l'action et qui ramène l'action vers des considérations de recherche » (p.463).

Chapitre 5

⁷³ Plusieurs raisons sont invoquées pour expliquer l'état des finances publiques des gouvernements un peu partout dans le monde : fin de la période de croissance de l'après-guerre, crises économiques successives, contexte de mondialisation et de concurrence entre les gouvernements, vieillissement de la population, difficulté d'aller chercher de nouveaux revenus par le biais de hausse de taxes ou d'impôts (voir Peters, 1995).

⁷⁴ En janvier 1993, le ministère des Finances et le Conseil du trésor, sous la présidence de Daniel Johnson, publient un document où le gouvernement libéral y dresse un portrait de la situation financière (« impasse budgétaire »). C'est pour justifier une série de mesures à prendre pour rendre le gouvernement plus efficace et plus productif.

⁷⁵ Dans un premier temps, avec l'opération réalignement, le gouvernement fait adopter par l'Assemblée nationale les projets de loi 102 et 198 en juin 1993, imposant un gel des salaires jusqu'en 1995 et une réduction du nombre de cadres (20 pour cent) et d'employés (12 pour cent) de l'État. L'opération réalignement consiste aussi à diminuer le nombre de ministères, les faisant passer de 23 à 17 en janvier 1994. Enfin, en juin 1994, une diminution supplémentaire de 30 pour cent des dépenses est « ordonnée » à chaque ministère et organisme de la fonction publique québécoise (voir le rapport de recherche de Luis Curras, 1995, p.21).

⁷⁶ Communément appelée la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes, le projet de loi 198 est la pièce maîtresse de l'opération réalignement sur le plan législatif, établissant le principe de la responsabilité des gestionnaires.

⁷⁷ Le gouvernement libéral suit les traces du gouvernement britannique qui a mené la *Financial Management Initiative* (FMI) visant à introduire la gestion par résultats dans l'ensemble de la fonction publique, avant d'amorcer la création d'agences exécutives (l'opération *next steps* en Grande-Bretagne).

⁷⁸ Pierre Sarault et Jean-Claude Deschênes sont sensibilisés au modèle de l'agence exécutive lors d'une visite en Angleterre en 1992.

⁷⁹ Le secrétaire du Conseil du trésor, André Dicaire, invité en avril 1995 à témoigner devant la commission parlementaire du budget et de l'administration, « démontra par un exemple la nécessité d'une réforme qui irait dans le sens de la responsabilisation » :

dans le seul domaine des ressources humaines, les gestionnaires ont pour cadre six lois, neuf règlements, 24 politiques, 164 directives, 154 règles de gestion et 12 conventions collectives, le tout formant quelque 4 000 pages. (Deschênes, 1996, p.27)

⁸⁰ « [...] avec garantie que les montants non utilisés ne seront pas repris les années suivantes », pour inciter les gestionnaires des ministères et organismes à réduire leur coût de revient (voir le rapport de recherche de Luis Curras, 1995, p.118).

⁸¹ De manière à confier la négociation sur l'organisation du travail aux gestionnaires, des ministères et organismes « et non plus à l'ensemble de l'administration » (voir le rapport de recherche de Luis Curras, 1995, p.21). Cette mesure fait l'objet d'une entente cadre négociée avec les syndicats et la création de comités ministériels et sectoriels. Selon Curras, « [c]et accord constitue un appel à la collaboration des syndicats et est une mesure de correction de l'[opération réalignement] initiale très significative parce que la réforme se fait désormais par négociation au lieu de se faire par l'imposition unilatérale de règles coercitives » (p.21).

⁸² Louis Bernard est le secrétaire général du gouvernement du Québec à cette date.

⁸³ Un document est publié par le ministère du Conseil exécutif en 1994. Il s'intitule : *La démarche de responsabilisation et l'implantation d'un cadre de gestion axé sur les résultats*. Il décrit la mise en œuvre de la gestion par résultats dans la fonction publique québécoise.

⁸⁴ Entrevue avec Pierre Sarault, ancien secrétaire général adjoint à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 21 octobre 2003.

⁸⁵ Plus tard, au moment de signer sa convention de performance et d'imputabilité, les Services aériens et postaux portent le nom de Service aérien gouvernemental et il relève du Secrétaire du Conseil du trésor (l'équivalent d'un sous-ministre en titre).

⁸⁶ En janvier 1996, Lucien Bouchard remplace Jacques Parizeau au poste de premier ministre, ce dernier ayant annoncé sa démission après la défaite référendaire d'octobre 1995.

⁸⁷ Michel Carpentier, secrétaire général du Conseil exécutif, janvier 1996 (voir Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du Conseil du trésor, 1996b, p.1).

⁸⁸ « Ce calendrier prévoit l'atteinte d'un déficit de 3,3 milliards [de dollars] cette année [1996-1997], de 2,2 milliards [de dollars] en 1997-98, de 1,2 milliard [de dollars] au terme de l'exercice suivant, et de zéro en 1999-2000 » (Bérubé, 1996, p.A4.).

⁸⁹ Entrevue avec Pierre Sarault, ancien secrétaire général adjoint à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 21 octobre 2003.

⁹⁰ Le Vérificateur général du Québec soumet, en 1998, une évaluation de l'expérience des UAS dans la fonction publique québécoise dans son rapport annuel pour l'exercice 1997-1998.

⁹¹ Entre 1997 et 2001, neuf UAS sont auditionnées devant la Commission de l'administration publique :

1. Les Services aériens et postaux (1^{er} octobre 1997).
2. Tourisme Québec (26 février 1998).
3. Le Centre de recouvrement de la sécurité du revenu (6 mai 1999).
4. Le Centre de perception fiscale (25 août 1999).
5. La Régie des rentes du Québec (15 mars 2000).
6. L'Aide financière aux études (2 novembre 2000).
7. Emploi-Québec (16 novembre 2000).
8. Le Centre de gestion de l'équipement roulant (28 février 2001).
9. Le Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec (24 octobre 2001).

⁹² Après 2000, la Commission de l'administration publique continue d'auditionner des UAS en vertu de la Loi sur l'administration publique (mai 2000), qui abroge la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organisme.

⁹³ Jacques Léonard, président du Conseil du trésor et ministre d'État à l'Administration à la Fonction publique (*Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1999a, n.p.).

⁹⁴ Jacques Léonard, président du Conseil du trésor et ministre d'État à l'Administration à la Fonction publique (*Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1999a, n.p.).

⁹⁵ Le modèle de l'agence exécutive, rappelons-le, entend réduire par une reddition de comptes sur les résultats atteints et mesurés le problème de l'asymétrie d'information dans la relation entre le principal (parlementaire) et l'agent (gestionnaire).

⁹⁶ La Loi sur l'administration publique (Gouvernement du Québec, 2000), abrogeant la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organisme, reconnaît l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes au sens d'une reddition de comptes (voir section IV : Reddition de comptes, article 29, p.16) :

Un sous-ministre ou une personne exerçant les pouvoirs que la Loi sur la fonction publique attribue à un sous-ministre et un dirigeant d'un organisme de l'Administration gouvernementale même si l'organisme n'a pas été désigné en vertu du deuxième alinéa de l'article 5 sont, conformément à la loi, notamment en regard de l'autorité et des pouvoirs du ministre de qui chacun d'eux relève, imputables devant l'Assemblée nationale de leur gestion administrative.

La commission parlementaire compétente de l'Assemblée nationale doit entendre au moins une fois par année le ministre, si celui-ci le juge opportun, et, selon le cas, le

sous-ministre ou le dirigeant d'organisme afin de discuter de leur gestion administrative.

La commission parlementaire peut notamment discuter :

- de la déclaration de services aux citoyens, des résultats obtenus par rapport aux aspects administratifs du plan stratégique ou du plan annuel de gestion des dépenses [...].

⁹⁷ Avec le temps, le Secrétariat à la modernisation du ministère du Conseil exécutif deviendra le Sous-secrétariat à la modernisation de la gestion publique et aux agences du Secrétariat du Conseil du trésor.

⁹⁸ Le terme « agence » est utilisé dans le *Guide sur la convention de performance et d'imputabilité et sur l'entente de gestion*, publié par le Secrétariat à la modernisation. Le « vocable agence » est également utilisé dans le rapport annuel du président du Conseil du trésor pour l'exercice 2001-2002 sur l'application de la Loi sur l'administration publique : *Agir pour de meilleurs services aux citoyens – Rapport du ministre d'État à l'Administration et à la Fonction publique à l'Assemblée nationale sur l'application de la Loi sur l'administration publique* (Conseil du trésor, 2002, p.14).

⁹⁹ Le président du Conseil du trésor évalue sur une base annuelle les résultats de la mise en œuvre de la Loi sur l'administration publique, incluant ceux spécifiques aux agences. Il ne s'attarde cependant qu'au nombre d'agences créées, dont les UAS ayant migré vers le nouveau statut d'USC, et au nombre d'ententes de gestion signée entre le ministre responsable de l'USC et le président du Conseil du trésor pour l'octroi d'allègements administratifs.

¹⁰⁰ Le Vérificateur général du Québec publie, en septembre 2004, dans son rapport annuel pour l'exercice 2003-2004, les résultats d'une vérification menée entre novembre 2003 et mars 2004 portant sur l'expérience de six agences. L'étude est basée sur l'envoi d'un questionnaire à l'ensemble des agences (UAS et USC) de la fonction publique québécoise ainsi qu'une vérification dans cinq USC (Centre de perception fiscale, Centre de recouvrement, Régie du cinéma, Bureau des infractions et amendes et Centre québécois d'inspection des aliments et de santé animale) et dans une UAS (Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale).

¹⁰¹ En même temps que le projet de loi sur l'élimination du déficit, en mai 1996, le projet de loi 36 est présenté à l'Assemblée nationale pour assurer une plus grande souplesse pour la gestion financière. La Loi modifiant la Loi sur l'administration financière et d'autres dispositions législatives est sanctionnée en juin 1996. Elle donne la possibilité de créer des fonds spéciaux. C'est une démarche qui demande l'implication du ministre responsable.

¹⁰² Les UAS ayant un compte à fin déterminée ont une vocation commerciale à la manière des sociétés d'État. Les UAS « commerciales » continuent cependant de recevoir une partie de leur financement sous forme de crédits votés, généralement à hauteur de 80 pour cent.

¹⁰³ En date du 31 décembre 2003, dix des seize unités sous convention ont signé une entente de gestion avec le Conseil du trésor.

¹⁰⁴ L'importance de la marge de manoeuvre varie d'une entité à l'autre.

¹⁰⁵ L'importance de la marge de manoeuvre varie d'une entité à l'autre.

¹⁰⁶ Par exemple, pour faire face aux périodes de pointe ou pour pallier la rareté d'une certaine catégorie de main-d'oeuvre.

¹⁰⁷ Le crédit au net se réfère au mécanisme suivant : lorsque les revenus excèdent les prévisions inscrites dans le livre des crédits, le surplus peut être utilisé afin d'augmenter les dépenses dans la mesure et selon les conditions définies dans l'entente de gestion. Si les revenus sont inférieurs, le montant des dépenses imputables à ce crédit est diminué d'autant.

¹⁰⁸ Dont une UAS privatisée et une UAS ayant deux comptes à fin déterminée.

¹⁰⁹ Comme ailleurs, dans la fonction publique québécoise, il existe depuis plusieurs décennies des agences publiques au sens classique, c'est-à-dire des agences ayant une autonomie de gestion par rapport à un ministère (Gélinas, 2002). De telles agences ont leur propre loi constitutive, sont dirigées par un non-élu, relèvent d'un ministre responsable. Elles peuvent aussi avoir leur propre conseil d'administration ou être chapeautées par un comité de régisseurs – tenant le politique à distance, elles sont alors désignées comme des « organismes autonomes ». À ce jour, cependant, les agences ayant leur propre loi ne sont pas tenues de rendre compte de leur performance – à moins d'avoir signé une convention de performance et d'imputabilité. C'est cette lacune qu'entend combler leur transformation en agences dites exécutives.

¹¹⁰ Les cinq nouvelles agences ne sont pas présentées par le gouvernement du Québec comme des agences exécutives, bien qu'elles aient à se conformer à des exigences de reddition de comptes et de performance à la manière des UAS et des USC. Il est tout de même possible d'y voir l'avènement d'un nouveau modèle d'agence, créée en vertu d'une loi – du moins pour quatre d'entre elles (Revenu Québec, Agence des PPP du Québec, Services Québec et Centre de services partagés du Québec).

¹¹¹ Dans son plan de modernisation, le gouvernement annonce incidemment que les Archives nationales du Québec sont intégrées à la Bibliothèque nationale du Québec, un organisme autonome du ministère de la Culture et des communications.

¹¹² Les gestionnaires sont invités par le gouvernement à répondre à cinq questions (voir l'article de Jean Charest, 2003, n.p.) :

1. Ce programme (ou cet organisme) répond-il toujours à une mission de l'État ?
2. Atteint-il ses objectifs ?
3. Pourrait-on l'offrir autrement et à moindre coût en préservant la qualité des services aux citoyens ?

4. Quelle est la meilleure instance pour en assumer la prestation ?

5. A-t-on les moyens d'en assumer les coûts, ou faut-il en revoir la portée ?

¹¹³ Le Secrétariat à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif entreprend en 1996 la publication de rapports synthèses sur une base annuelle à propos de l'expérience des UAS et de la gestion par résultats dans la fonction publique québécoise. L'évaluation demeure très générale. Des membres de l'Assemblée nationale font part de leur appréciation, par le biais de la commission de l'administration publique, à partir 1997, et de la commission spéciale sur la gestion gouvernementale en 1999. À ces occasions, divers groupes, comme les syndicats de la fonction publique, sont aussi invités à donner leur avis devant l'Assemblée nationale. Enfin, le Vérificateur général du Québec fait état de son appréciation de la performance des agences dans son rapport annuel pour l'exercice 1997-1998, dans celui pour l'exercice 1998-1999, puis dans celui pour l'exercice de 2003-2004.

La plupart des travaux d'évaluation faits avant 2000 s'inscrivent dans une démarche visant à comprendre l'expérience des UAS en matière de gestion par résultats. Ils sont faits en support à l'adoption de la Loi sur l'administration publique en mai 2000. Ils peuvent difficilement servir à statuer sur la performance observable des agences dans la fonction publique québécoise. Seule l'étude du Vérificateur général du Québec réalisée en 2004 vise cet objectif de manière plus systématique. Ces résultats servent de référence.

¹¹⁴ Entrevue avec un gestionnaire membre du Réseau des répondants pour la modernisation, en 2003.

¹¹⁵ Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 14 décembre 2002.

¹¹⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 24 octobre 2003.

¹¹⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

¹¹⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

¹¹⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

¹²⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

¹²¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

¹²² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

¹²³ Entrevue avec le un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

¹²⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

¹²⁵ Les débats dits « centraux » ne visent pas une agence en particulier, mais bien la réforme dans son ensemble – le cas échéant, un cas d'agence en particulier sert à illustrer une tendance générale ou à faire un constat sur les agences.

¹²⁶ André Trudeau, sous-ministre des Transports (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001b, n.p.).

¹²⁷ Entrevue avec un professionnel d'une agence, le 20 février 2004.

¹²⁸ Gilbert Charland, sous-ministre de l'Environnement (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001, n.p.).

¹²⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence (ayant une formation scientifique), le 20 février 2004.

¹³⁰ Byrne Amyot, secrétaire associé aux Services gouvernementaux du Secrétariat du Conseil du trésor (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

¹³¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

¹³² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 24 octobre 2003.

¹³³ Entrevue avec un professionnel d'une agence, le 20 février 2004.

¹³⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

¹³⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

¹³⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 3 novembre 2003.

¹³⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

¹³⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

¹³⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

¹⁴⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

¹⁴¹ André Fiset, sous-ministre du Revenu (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999b, n.p.).

¹⁴² André Trudeau, sous-ministre des Transports (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001b, n.p.).

¹⁴³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

¹⁴⁴ Yvon Marcoux, député libéral de Portneuf et porte-parole de l'Opposition officielle (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

¹⁴⁵ Lorain Groleau, haut fonctionnaire à la retraite (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

¹⁴⁶ Dans son guide sur la gestion par résultats, publié en novembre 1996, la direction de la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif énumère cinq critères à rencontrer pour transformer une unité administrative en UAS :

1. Le secteur d'activité visé doit relever du gouvernement et avoir un rôle principalement opérationnel, c'est-à-dire qu'il livre des produits et des services clairement identifiables à une clientèle bien définie;
2. Les produits et services doivent **pouvoir être mesurés** et leur production pouvoir faire l'objet d'évaluation au moyen d'indicateurs;
3. Le secteur d'activité doit avoir un mandat clair et précis qui le distingue des autres parties de la même organisation et qui en fait le responsable de la livraison de ses produits et services. Les contours du secteur d'activité doivent pouvoir être établis clairement;
4. Le secteur d'activité doit avoir une certaine stabilité dans le temps ainsi qu'une certaine pérennité. Son existence et sa mission ne doivent pas être remises en question à court terme;
5. Finalement, afin d'assumer la pleine responsabilité sur sa performance, le secteur d'activité doit avoir la **maîtrise de son processus de production** et de l'utilisation des ressources nécessaires pour livrer ses produits et services. (Ministère du Conseil exécutif, 1996, p.11)

¹⁴⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence et ancien membre du Secrétariat à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 13 août 1996.

¹⁴⁸ Jean-Guy Tessier, directeur général du Centre de perception fiscale et porte-parole du Groupe des responsables d'UAS (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

¹⁴⁹ Jean-Guy Tessier, directeur général du Centre de perception fiscale et porte-parole du Groupe des responsables d'UAS (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

¹⁵⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

¹⁵¹ Claire Picard, conseillère au dossier de l'emploi et corédactrice du rapport du Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

¹⁵² Pierre Sirois, président de l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIQ) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.). L'APIQ représente, selon son président, « environ 1 000 ingénieurs [qui] oeuvrent dans plus de 25 ministères et organismes du gouvernement du Québec ».

¹⁵³ Pierre Sirois, président de l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIQ) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

¹⁵⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence et ancien membre du Secrétariat à la réforme administrative, le 13 août 1996.

¹⁵⁵ Entrevue avec un gestionnaire membre du Réseau des répondants pour la modernisation, en 2003.

¹⁵⁶ Entrevue avec un gestionnaire membre du Réseau des répondants pour la modernisation, en 2003.

¹⁵⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

¹⁵⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

¹⁵⁹ Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 13 décembre 2002.

¹⁶⁰ André Trudeau, sous-ministre des Transports (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001b, n.p.).

¹⁶¹ Compte-rendu de la réunion du Forum des agences du 3 mai 2002, p.3.

¹⁶² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

¹⁶³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

¹⁶⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

¹⁶⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

¹⁶⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

¹⁶⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

¹⁶⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

¹⁶⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

¹⁷⁰ Entrevue téléphonique avec un gestionnaire d'agence, le 9 octobre 2003.

¹⁷¹ Aristide Bouchard, directeur général du Centre d'expertise en analyse environnementale du Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001, n.p.).

¹⁷² Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

¹⁷³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

¹⁷⁴ Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

¹⁷⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

¹⁷⁶ Entrevue téléphonique avec un gestionnaire d'agence, le 9 octobre 2003.

¹⁷⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

¹⁷⁸ Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 13 décembre 2002.

¹⁷⁹ Entrevue avec un gestionnaire membre du Réseau des répondants pour la modernisation, en 2003.

¹⁸⁰ Entrevue avec Pierre Sarault, ancien secrétaire général adjoint à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 21 octobre 2003.

¹⁸¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

¹⁸² Entrevue avec un gestionnaire membre du Réseau des répondants pour la modernisation, en 2003.

¹⁸³ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation et responsable du dossier des agences au Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

¹⁸⁴ Compte-rendu de la réunion du Forum des agences du 3 mai 2002, p.3.

¹⁸⁵ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation et responsable du dossier des agences au Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

¹⁸⁶ Entrevue avec Pierre Sarault, ancien secrétaire général adjoint à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 21 octobre 2003.

¹⁸⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

¹⁸⁸ D'ailleurs, le concept d'imputabilité est porteur de la même ambiguïté que le concept d'agence. L'imputabilité est en effet fondée sur deux notions aussi importantes l'une que l'autre, à savoir la responsabilisation et l'autonomie, comme le reconnaît Deschênes (1996), un des précurseurs de la création d'agences dans la fonction publique québécoise :

Dans la perspective d'une modernisation générale, et par-delà les actions ponctuelles et les initiatives propres à chaque ministère ou organisme, on réalisait bien, ces dernières années, la nécessité d'**accroître l'autonomie et la responsabilisation**. Or ces deux termes, combinés, constituent justement les fondements de l'imputabilité. (p.26)

¹⁸⁹ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation et responsable du dossier des agences au Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

¹⁹⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence et ancien membre du Secrétariat à la réforme administrative, le 13 août 1996.

¹⁹¹ Dans l'esprit des gestionnaires, **agence et ministère demeurent des entités administratives opposées**. C'est en dépit de l'extension de la gestion par résultats à l'ensemble de la fonction publique, avec la Loi sur l'administration publique, puis de la possibilité de transformer un ministère en agence.

¹⁹² Entrevue avec un gestionnaire d'agence et ancien membre du Secrétariat à la réforme administrative, le 13 août 1996.

¹⁹³ Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 13 décembre 2002.

¹⁹⁴ Entrevue avec Pierre Sarault, ancien secrétaire général adjoint à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 21 octobre 2003.

¹⁹⁵ Entrevue avec Pierre Sarault, ancien secrétaire général adjoint à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 21 octobre 2003.

¹⁹⁶ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation et responsable du dossier des agences au Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

¹⁹⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

¹⁹⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 13 décembre 2002.

¹⁹⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

²⁰⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 décembre 2002.

²⁰¹ Entrevue avec Pierre Sarault, ancien secrétaire général adjoint à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 21 octobre 2003.

²⁰² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

²⁰³ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation et responsable du dossier des agences au Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

²⁰⁴ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation et responsable du dossier des agences au Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

²⁰⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence et ancien membre du Secrétariat à la réforme administrative, le 13 août 1996.

²⁰⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence et ancien membre du Secrétariat à la réforme administrative, le 13 août 1996.

²⁰⁷ Voir le chapitre II du rapport annuel du Vérificateur général du Québec pour l'exercice 1997-1998.

²⁰⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 décembre 2002.

²⁰⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 décembre 2002.

²¹⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 13 décembre 2002.

²¹¹ Pierre Sarault, secrétaire général associé à la réforme administrative du Secrétariat du Conseil exécutif, janvier 1996 (ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du Conseil du trésor, 1996c, p.7).

²¹² Marcel Miville Dechéne, haut fonctionnaire à la retraite (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²¹³ Le Vérificateur général du Québec publie, en septembre 2004, les résultats d'une vérification menée entre novembre 2003 et mars 2004, et portant sur l'expérience de six agences. L'étude est basée sur l'envoi d'un questionnaire à l'ensemble des agences (UAS et USC) de la fonction publique québécoise ainsi qu'une vérification dans 5 USC : le Centre de

perception fiscale, le Centre de recouvrement, la Régie du cinéma, le Bureau d'infractions et amendes et le Centre québécois d'inspection des aliments et de la santé animale, ainsi que dans une UAS : le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale.

²¹⁴ Conversation personnelle avec un gestionnaire d'agence, en mai 2007.

²¹⁵ Compte-rendu de la réunion du Forum des agences du 3 mai 2002, p.3.

²¹⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

²¹⁷ Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

²¹⁸ De hauts fonctionnaires à la retraite et anciens collaborateurs du Secrétariat à la réforme administrative (Lorain Groleau, Patrick Moran, Marcel Miville Dechéne et Pierre Sarault) témoignent lors de la Commission spéciale sur la gestion gouvernementale, le 23 septembre 1999.

²¹⁹ Patrick Moran, en tant que président de la Société québécoise d'évaluation de programme (SQEP) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²²⁰ Gérald A. Ponton, président de l'Association des manufacturiers et des exportateurs du Québec (AMEQ) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²²¹ Patrick Moran, haut fonctionnaire à la retraite (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²²² Jacques Léonard, président du Conseil du trésor et ministre d'État à l'Administration à la Fonction publique (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²²³ Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

²²⁴ Gérard Brichau, directeur général du Centre de gestion de l'équipement roulant (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001b, n.p.).

²²⁵ Serge Roy, président du Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²²⁶ Entrevue avec le président du Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ), le 30 novembre 2000.

²²⁷ Gilles Lavoie, vice-président responsable du dossier de l'organisation du travail du Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²²⁸ Pierre Sirois, président de l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIQ) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²²⁹ Entrevue avec le président du Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ), le 30 novembre 2000.

²³⁰ Robert Caron, président du Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²³¹ Jacques Léonard, président du Conseil du trésor et ministre d'État à l'Administration à la Fonction publique (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²³² C'est une conclusion qui va à l'encontre de celle de Clarke (2004). Ce dernier estime en effet que le « troisième voie » à la québécoise a un penchant pour le rôle dévolu à la société civile et s'oppose ainsi à la réforme britannique, plutôt hiérarchique et ayant tendance à ramener les choses au centre en dépit de l'expression d'une volonté décentralisatrice.

²³³ Jean-Guy Tessier, directeur général du Centre de perception fiscale et porte-parole du Groupe des responsables d'UAS (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²³⁴ Jacques Léonard, président du Conseil du trésor et ministre d'État à l'Administration à la Fonction publique (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²³⁵ Jacques Chagnon, député libéral de Westmount-St-Louis et président de la Commission de l'administration publique (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

²³⁶ Henri-François Gautrin, député libéral de Verdun (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²³⁷ Guy Breton, vérificateur général (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²³⁸ Jean-Guy Tessier, directeur général du Centre de perception fiscale et porte-parole du Groupe des responsables d'UAS (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²³⁹ Entrevue avec l'ancienne conseillère en évaluation d'une agence et conseillère à la planification stratégique au sein du ministère d'attache d'une agence, le 18 novembre 2003.

²⁴⁰ Marcel Miville Dechêne, haut fonctionnaire à la retraite (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁴¹ Michel Cauchon, directeur du Centre de conservation du Québec, juillet 1996 (Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du Conseil du trésor, 1996b, p.5)

²⁴² Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux, janvier 1996 (Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du Conseil du trésor, 1996c, p.6).

²⁴³ Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 13 décembre 2002.

²⁴⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

²⁴⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

²⁴⁶ Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

²⁴⁷ Michel Sanschagrin, Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances, janvier 1996 (Ministère du Conseil exécutif et Secrétariat du Conseil du trésor, 1996c, p.6).

²⁴⁸ Entrevue avec un haut fonctionnaire du Comité des priorités et des projets stratégiques du ministère du Conseil exécutif, le 22 septembre 2003.

²⁴⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

²⁵⁰ La Loi sur la fonction publique, au Québec, précise que le personnel de la fonction publique adhère au Syndicat de la fonction publique québécoise.

²⁵¹ Entrevue avec Pierre Sarault, ancien secrétaire général adjoint à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 21 octobre 2003.

²⁵² Entrevue avec Pierre Sarault, ancien secrétaire général adjoint à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 21 octobre 2003.

²⁵³ Marcel Miville Dechêne, haut fonctionnaire à la retraite (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁵⁴ Byrne Amyot, secrétaire associé aux Services gouvernementaux du Secrétariat du Conseil du trésor (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

²⁵⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

²⁵⁶ Compte-rendu de la réunion du Forum des agences du 3 mai 2002, p.3.

²⁵⁷ Compte-rendu de la réunion du Forum des agences du 3 mai 2002, p.3.

²⁵⁸ Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 13 décembre 2002.

²⁵⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

²⁶⁰ Conversation téléphonique avec un gestionnaire d'agence, le 9 octobre 2003.

²⁶¹ Conversation téléphonique avec un gestionnaire d'agence, le 9 octobre 2003.

²⁶² Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation et responsable du dossier des agences au Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

²⁶³ Jacques Léonard, président du Conseil du trésor et ministre d'État à l'Administration à la Fonction publique (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁶⁴ La position du gouvernement, favorable au contrôle politique sur les agences, peut être synonyme d'une diminution concomitante de la marge de manœuvre des sous-ministres. Ces

derniers, comme je l'exposerai plus bas, ont effectivement senti qu'ils perdent le contrôle sur une partie de leur ministère, partagée avec un ou plusieurs directeurs d'agence, et sur la décision d'ordre stratégique, partagée avec le ministre responsable. L'intérêt des sous-ministres pour le modèle de l'USC a aussi pu être mitigé en conséquence.

²⁶⁵ Cela dit, on peut percevoir l'USC comme un pas de plus dans la **mise en place d'un « jeu stratégique »**. L'agence devient alors en effet un moyen à la disposition du ministre (suivant le modèle du portefeuille ministériel), et la question peut donc graduellement devenir celle du quoi – et pas simplement du comment. Comme nous le verrons avec le modèle de l'agence en vertu d'une loi, le sous-ministre peut cependant être remplacé par un conseil d'administration, créant un intermédiaire de taille entre le ministre et le directeur de l'agence.

²⁶⁶ Yvon Marcoux, député libéral de Portneuf et porte-parole de l'opposition officielle (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁶⁷ Rita Dionne-Marsolais, députée péquiste de Rosemont (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁶⁸ Jean-Guy Tessier, directeur général du Centre de perception fiscale et porte-parole du Groupe des responsables d'UAS (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁶⁹ Guy Breton, vérificateur général (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁷⁰ L'agence apparaît comme un moyen utile pour **mieux circonscrire la fonction administrative**, la mettre à l'abri des aléas politiques – d'où l'intérêt de hauts fonctionnaires pour la formule et le repli sur les résultats mesurables, exprimés en gains de productivité, c'est-à-dire sans implication politique. La séparation peut donc avoir un caractère bien instrumental. En Angleterre, c'est pour mieux réformer la fonction publique, autrement jugée trop grosse.

²⁷¹ Marcel Miville Dechéne, haut fonctionnaire à la retraite (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁷² Le ministre responsable qui signe une convention de performance et d'imputabilité (CPI) créant une agence dans un ministère ou un organisme, s'engage face à des responsabilités opérationnelles : approuver la mission et le plan d'action de l'USC; surveiller et contrôler l'atteinte des objectifs; déposer les documents à l'Assemblée nationale; et y répondre des résultats de l'USC. Le ministre est également impliqué, le cas échéant, à la signature d'une entente de gestion avec le président du Conseil du trésor, dans le but d'accorder des allègements administratifs à l'USC.

²⁷³ Entrevue avec un gestionnaire membre du Réseau des répondants pour la modernisation en 2003.

²⁷⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

²⁷⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 25 juillet 2002.

²⁷⁶ En 2002, la Régie des rentes du Québec relevait de deux ministres : Jean Rochon, ministre d'État au Travail, à l'Emploi et à la Solidarité sociale, ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministre du Travail; et Linda Goupil, ministre d'État à la Solidarité sociale, à la Famille et à l'Enfance, ministre responsable de la Condition féminine, ministre responsable des Aînés et ministre responsable de la région Chaudière-Appalaches (voir la Convention de performance et d'imputabilité de la Régie des rentes du Québec, 2003).

²⁷⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 décembre 2002.

²⁷⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 11 novembre 2003.

²⁷⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

²⁸⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

²⁸¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

²⁸² Pauline Champoux-Lesage, sous-ministre en titre du ministère de l'Éducation du Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2000b, n.p.).

²⁸³ Selon Serge Roy, président du Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ), ce dernier « représente environ 40 000 travailleuses et travailleurs de la fonction publique proprement dite, donc ce sont des personnes qui travaillent comme employés de bureau, comme techniciens et techniciennes, comme ouvriers » (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.)

²⁸⁴ Entrevue avec le président du Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ), le 30 novembre 2000.

²⁸⁵ Lyse Morency, présidente de la Commission de la fonction publique du Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁸⁶ Le Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec (CDGA) présente un mémoire devant la Commission spéciale sur la gestion gouvernementale, le 22 septembre 1999. Les gestionnaires de ressources dont il défend les intérêts proviennent pour la majorité de ministères et organismes, et donc d'unités administratives « centrales ». Selon son président, Julien Lemieux, le CDGA est « porte-parole d'environ 500 personnes gestionnaires de ressources et spécialistes en gestion des ressources » (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁸⁷ Julien Lemieux, président du Conseil des directrices et directeurs généraux de l'administration du gouvernement du Québec (CDGA) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁸⁸ Selon Robert Caron, président du Syndicat des professionnels et professionnelles du gouvernement du Québec (SPGQ), ce dernier « est le plus important syndicat d'expertes et d'experts-conseils au Québec, regroupant quelque 14 000 professionnels d'une majorité de

professions libérales et scientifiques » (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁸⁹ Carole Roberge, première vice-présidente du Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

²⁹⁰ Entrevue avec le président du Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec (SPGQ), le 7 novembre 2000.

²⁹¹ L'on utilise de manière traditionnelle, et en particulier dans les pays anglo-saxons, le terme agence (ou *agency*) pour désigner une entité distincte d'un ministère mais relevant d'un ministre. Au Québec, le terme organisme est utilisé. Ayant sa propre loi, un organisme peut avoir des flexibilités de gestion que n'a pas un ministère. André Gélinas (1975) utilise, par ailleurs, le terme organisme autonome, lorsqu'un organisme administre à distance du Politique, soit parce qu'il a son propre conseil d'administration, soit parce qu'il relève d'un comité de régisseurs.

²⁹² Entrevue avec un gestionnaire membre du Réseau des répondants pour la modernisation, en 2003.

²⁹³ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation et responsable du dossier des agences au Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

²⁹⁴ Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

²⁹⁵ Entrevue avec un gestionnaire membre du Réseau des répondants de la modernisation, en 2003.

²⁹⁶ L'idée d'avoir des rencontres entre les directeurs d'agence est initiée dès l'an 1 des UAS, en 1996. Le Forum des agences succède aux rencontres périodiques du Groupe des responsables d'UAS, ayant produit un mémoire en 1999 à l'intention de la commission spéciale sur la gestion gouvernementale. Le Forum est créé à l'initiative du secrétariat à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif. Il réunit des représentants de chacune des agences (« UAS en activité » et « unités sous convention ») – et à l'occasion des représentants d'unités aspirantes et du Secrétariat à la modernisation de la gestion publique du Secrétariat du Conseil du trésor. Pour les directeurs d'agences (UAS et USC), le Forum est un moyen utile pour se concerter face à des problématiques communes. Le Forum pouvait donner des avis à diverses instances gouvernementales, au nom de l'ensemble de ses membres par exemple sur les relations avec les organismes centraux. Aussi, plus souvent qu'autrement, les directeurs d'agence s'en remettent-ils au Forum des agences pour faire avancer la réflexion sur leurs conditions, voire pour **faire « cheminer » le modèle au niveau institutionnel** au profit d'une « véritable » agence.

²⁹⁷ Compte-rendu de la réunion du Forum des agences du 3 mai 2002, p.5-6.

²⁹⁸ Entrevue avec un gestionnaire membre du Réseau des répondants de la modernisation, en 2003.

²⁹⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 août 1996.

³⁰⁰ Entrevue avec un sous-ministre adjoint, le 18 novembre 2003.

³⁰¹ Entrevue avec une sous-ministre associée, le 5 mars 1997.

³⁰² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

³⁰³ Entrevue avec un sous-ministre adjoint, le 18 novembre 2003.

³⁰⁴ La Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie du cinéma ont le statut d'organisme mais reçoivent des services administratifs d'un ministère d'attache dont le coût leur est facturé.

³⁰⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 19 novembre 2002.

³⁰⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

³⁰⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁰⁸ Dans certains cas d'agences (Service aérien gouvernemental, et Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale), le gestionnaire d'agence, après avoir débuté à titre de directeur de l'agence, a obtenu le statut de directeur général (équivalent d'un sous-ministre adjoint). Advenant la poursuite de la transformation vers le modèle de l'agence créée en vertu d'une loi, le gestionnaire d'une telle agence obtiendrait ensuite le statut de président-directeur général (équivalent d'un sous-ministre en titre).

³⁰⁹ Au Québec, les acteurs centraux responsables de la création d'agences ne font incidemment pas appel, sauf exception, à des gestionnaires provenant du secteur privé, comme on le fait en Angleterre. Une exception est connue au Québec. Dans le cas du Centre de gestion de l'équipement roulant, le directeur de l'agence provient du secteur privé.

³¹⁰ Comme le reconnaît Clarke (2004), au Québec, les **syndicats demeurent en position de force** – la réforme n'y est pas imposée hiérarchiquement comme elle l'est en Angleterre. Les syndicats (et d'autres alliés) réussissent à transformer en partie la réforme, et à la traduire dans les termes d'une approche « humaniste », tenant compte des dimensions sociales du service public – et pas seulement des dimensions économiques et managériales. Or, le modèle d'agence est transformé, permettant en théorie au gouvernement, de contourner la contrainte érigée au sein du réseau institutionnel – bien qu'une telle option demeure compromise au moment de l'étude (2007).

³¹¹ Le problème de l'agence n'est pas lié au statut juridique de l'agence. Des agences ayant le statut d'organisme (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance, Régie des rentes du Québec et Régie du cinéma) demeurent insatisfaites de leur sort, en matière d'allégements administratifs. Par contre, des gestionnaires d'agences n'ayant pas le statut d'organisme sont relativement satisfaits de leur autonomie de gestion.

Chapitre 7

³¹² Des UAS (Tourisme Québec et Aide financière aux études) regroupent plusieurs mandats et offrent plusieurs produits et services, faisant appel à des expertises différentes et pouvant comporter des interdépendances au niveau de leurs processus. Tourisme Québec se décrit comme une UAS favorisant l'intégration verticale, d'activités opérationnelles et d'activités non opérationnelles (planification et gestion). Ces UAS mettent cependant l'accent sur la différenciation de leur unité et non sur l'intégration de leurs activités. Par exemple, Tourisme Québec offre six « produits ou services majeurs » (le positionnement et la commercialisation du Québec; le soutien financier à l'industrie; le renseignement; l'encadrement de l'industrie; le soutien technique et conseil; et les travaux d'orientation), mais l'approche préconisée repose sur différenciation des « marchés » : « La stratégie d'approche commande des **actions différentes selon les marchés** » (voir l'Entente de gestion de Tourisme Québec, 1996, p.8-9).

³¹³ Avant d'être agences, plusieurs unités administratives évoluant en milieu ministériel ne peuvent réaliser leur mission aussi aisément que souhaité. Elles sont traditionnellement jugées secondaires au sein de leur ministère d'attache. Elles exercent une activité peu valorisée par rapport à la mission du ministère. Le financement de ces unités s'avère problématique. Il en résulte l'augmentation d'un inventaire (« *back log* »). Elles font face à un problème d'efficacité : elles ne font pas les opérations nécessaires à la réalisation de leur mission.

La signature d'une « entente de gestion » apparaît comme une solution, leur donnant la possibilité d'obtenir un statut particulier (et un lien quasi-contractuel) par rapport à leur ministère d'attache. Par exemple, en obtenant une marge de manœuvre financière, pour réaliser des revenus autonomes, des UAS peuvent compter sur un financement alternatif, outre les crédits ministériels. Elles peuvent ainsi financer leurs opérations sans dépendre exclusivement de l'allocation de ressources ministérielles. Créer une agence, c'est donc dans cette optique **autonomiser une unité administrative par rapport à un système ministériel générateur d'effets pervers** (par exemple, l'accumulation d'un inventaire), afin de régler un problème d'efficacité; l'efficacité est un but secondaire.

³¹⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 29 octobre 2003.

³¹⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 24 octobre 2003.

³¹⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 24 octobre 2003.

³¹⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

³¹⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 29 octobre 2003.

³¹⁹ Michel-Claude Demers, directeur de l'administration de Tourisme Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1998, n.p.).

³²⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 29 octobre 2003.

³²¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³²² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 30 janvier 2004.

³²³ Pierre-Paul Allaire, directeur général de l'Aide financière aux études (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2000b, n.p.).

³²⁴ Guy Morneau, président-directeur général de la Régie des rentes du Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2000c, n.p.).

³²⁵ Pierre-Paul Allaire, directeur général de l'Aide financière aux études (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2000b, n.p.).

³²⁶ Dès 1976, la direction du Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale fait état dans un rapport annuel de résultats en termes de coût de revient de ses services. C'était pour justifier un investissement au sein de l'agence, aux prises avec un important développement technologique. Elle comparait son coût de revient unitaire avec celui d'un organisme fédéral canadien offrant des services similaires. Transformée en UAS, en 1996, le Laboratoire de sciences judiciaires et de médecine légale ne présente plus de tels résultats dans son rapport annuel de gestion.

³²⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 10 février 2004.

³²⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 24 octobre 2003.

³²⁹ Entrevue avec une professionnelle d'une agence, le 31 mai 2004.

³³⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 30 janvier 2004.

³³¹ Au niveau des opérations, la technologie revêt un aspect important. Pour accomplir son travail le mieux possible, l'on a intérêt à suivre l'évolution des technologies disponibles sur le marché. Or, celles-ci demandent des dépenses importantes. Le jeu au niveau opérationnel consiste donc à exiger de nouvelles ressources, des budgets plus importants, d'année en année, afin d'acquérir les nouveaux équipements, les outils de travail à la fine pointe. Ne pas les avoir peut devenir l'excuse pour un service de moins bonne qualité. La justification pour les équipements suit aussi le degré de sophistication des équipements. Elles sont très techniques et les opérateurs responsables de la justification deviennent les experts aussi en matière d'achats d'équipements. Eux seuls savent comment interpréter les descriptions techniques des équipements et appareils, eux seuls contrôlent l'incertitude : faut-il ou non acheter tel ou tel équipement plutôt que tel autre ? Les budgets sont ainsi parfois reconduits d'année en année, sans réelle préoccupation pour la finalité managériale.

³³² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 13 décembre 2002.

³³³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence (ayant une formation de scientifique), le 6 février 2004.

³³⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³³⁵ Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

³³⁶ La stratégie différenciatrice a par ailleurs été adoptée par les premières agences. Elle a donc pu être utile dans le processus d'autonomisation pour marquer une différence avec l'ancienne manière de gérer, en fonction des règles et procédures. Il n'est donc pas si surprenant que l'agence différenciatrice exprime le discours antibureaucratique le plus féroce.

³³⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³³⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 30 janvier 2004.

³³⁹ Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 14 décembre 2002.

³⁴⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence (ayant une formation de scientifique), le 6 février 2004.

³⁴¹ Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

³⁴² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁴³ Entrevue avec un haut fonctionnaire du Comité des priorités et des projets stratégiques du ministère du Conseil exécutif, le 22 septembre 2003.

³⁴⁴ Entrevue avec un haut fonctionnaire du Comité des priorités et des projets stratégiques du ministère du Conseil exécutif, le 22 septembre 2003.

³⁴⁵ Entrevue avec une gestionnaire d'agence, le 14 décembre 2002.

³⁴⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 24 octobre 2003.

³⁴⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 29 octobre 2003.

³⁴⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 24 octobre 2003.

³⁴⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁵⁰ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation et responsable du dossier des agences au Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

³⁵¹ Entrevue avec Pierre Sarault, ancien secrétaire général adjoint à la réforme administrative du ministère du Conseil exécutif, le 21 octobre 2003.

³⁵² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 24 octobre 2003.

³⁵³ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation et responsable du dossier des agences au Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

³⁵⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 décembre 2002.

³⁵⁵ Tiré de l'« Historique du Centre de gestion de l'équipement roulant », [En ligne], 2003. Accès : <http://www.cger.mtq.gouv.qc.ca>

³⁵⁶ André Trudeau, sous-ministre des Transports (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001b, n.p.).

³⁵⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

³⁵⁸ Voir article de Louis-Gilles Francoeur, 1999, p.A2.

³⁵⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

³⁶⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

³⁶¹ Voir conférence de Diane Jean, sous-ministre et directrice générale de Revenu Québec, à l'Institut de l'administration publique du grand Montréal (IAPGM), le 17 mars 2005.

³⁶² Entrevue avec un sous-ministre adjoint, le 18 novembre 2003.

³⁶³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

³⁶⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁶⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

³⁶⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

³⁶⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

³⁶⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

³⁶⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

³⁷⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

³⁷¹ Gérard Brichau, directeur général du Centre de gestion de l'équipement roulant (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001b, n.p.).

³⁷² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

³⁷³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

³⁷⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

³⁷⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

³⁷⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

³⁷⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

³⁷⁸ Gérard Brichau, directeur général du Centre de gestion de l'équipement roulant (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001b, n.p.).

³⁷⁹ Gérard Brichau, directeur général du Centre de gestion de l'équipement roulant (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001b, n.p.).

³⁸⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

³⁸¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

³⁸² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

³⁸³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

³⁸⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

³⁸⁵ Voir article d'Alain Beaulieu, 2007, n.p.

³⁸⁶ Entrevue avec un sous-ministre adjoint, le 18 novembre 2003.

³⁸⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁸⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 22 octobre 2003.

³⁸⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 22 octobre 2003.

³⁹⁰ André Trudeau, sous-ministre des Transports (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001b, n.p.).

³⁹¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

³⁹² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁹³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁹⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁹⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁹⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁹⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 25 juillet 2002.

³⁹⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

³⁹⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴⁰⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴⁰¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴⁰² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

⁴⁰³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

⁴⁰⁴ Soulignons que le mode de régulation conjoint, selon Dupuis (1998), « c'est la négociation des règles qu'un groupe impose à un autre en tenant compte des règles propres à ce groupe »

(p.315). Le mode de régulation conjointe, c'est donc la rencontre entre deux modes de régulation, le mode de régulation de contrôle et le mode de régulation autonome.

⁴⁰⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

⁴⁰⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

⁴⁰⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

⁴⁰⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

⁴⁰⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴¹⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴¹¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴¹² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴¹³ Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

⁴¹⁴ Lucille Daoust, sous-ministre associée et directrice générale de Tourisme Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1998, n.p.).

⁴¹⁵ Lucille Daoust, sous-ministre associée et directrice générale de Tourisme Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1998, n.p.).

⁴¹⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴¹⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴¹⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴¹⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴²⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴²¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴²² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 16 octobre 2003.

⁴²³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence (ayant une formation scientifique), le 6 février 2004.

⁴²⁴ Entrevue avec un professionnel d'une agence, le 25 juin 2004.

⁴²⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence (ayant une formation scientifique), le 20 février 2004.

⁴²⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 30 janvier 2004.

⁴²⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴²⁸ Article de Bruno Bisson, 2003, p.A7.

⁴²⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴³⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴³¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴³² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴³³ Jacques Chagnon, président de la Commission de l'administration publique et député libéral de Westmount-St-Louis (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

⁴³⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁴³⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

⁴³⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

⁴³⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

⁴³⁸ Byrne Amyot, secrétaire associé aux services gouvernementaux du Secrétariat du Conseil du trésor (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

⁴³⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

⁴⁴⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁴⁴¹ Yvon Marcoux, député libéral de Portneuf et porte-parole de l'Opposition officielle (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

⁴⁴² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴⁴³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

⁴⁴⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

⁴⁴⁵ Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

⁴⁴⁶ Serge Roy, président du Syndicat de la fonction publique du Québec (SFPQ) (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

⁴⁴⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴⁴⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁴⁴⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁴⁵⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁴⁵¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

-
- ⁴⁵² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁵³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁵⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁵⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁵⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁵⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁵⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁵⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁶⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁶¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁶² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁶³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁶⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁶⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁶⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁶⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁶⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁶⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁷⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence (ayant une formation scientifique), le 20 février 2004.
- ⁴⁷¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁷² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁷³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁷⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁷⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁷⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.
- ⁴⁷⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.
- ⁴⁷⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.
- ⁴⁷⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴⁸⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁴⁸¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁴⁸² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

Chapitre 8

⁴⁸³ Guy Morneau, président-directeur général de la Régie des rentes du Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2000, n.p.).

⁴⁸⁴ Guy Morneau, président-directeur général de la Régie des rentes du Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2000, n.p.).

⁴⁸⁵ Lucille Daoust, sous-ministre associée et directrice générale de Tourisme Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1998, n.p.).

⁴⁸⁶ Gérard Brichau, directeur général du Centre de gestion de l'équipement roulant (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2001b, n.p.).

⁴⁸⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴⁸⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

⁴⁸⁹ Entrevue avec un sous-ministre adjoint, le 18 novembre 2003.

⁴⁹⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

⁴⁹¹ Compte-rendu de la réunion du Forum des agences du 20 janvier 2001, p.3.

⁴⁹² Guy Morneau, président-directeur général de la Régie des rentes du Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2000, n.p.).

⁴⁹³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 décembre 2002.

⁴⁹⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 6 décembre 2002.

⁴⁹⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴⁹⁶ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁴⁹⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁴⁹⁸ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

⁴⁹⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 23 octobre 2003.

⁵⁰⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁵⁰¹ Compte-rendu de la réunion du Forum des agences du 20 septembre 2001, p.5.

⁵⁰² Compte-rendu de la réunion du Forum des agences du 20 septembre 2001, p.4.

⁵⁰³ Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

⁵⁰⁴ Guy Morneau, président-directeur général de la Régie des rentes du Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2000, n.p.).

⁵⁰⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 décembre 2002.

⁵⁰⁶ Conférence de Benoît Morin, 1990, p.2-3.

⁵⁰⁷ Gaston Couillard, directeur général des Services aériens et postaux (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1997, n.p.).

⁵⁰⁸ Pauline Chapoux-Lesage, sous-ministre de l'Éducation (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

⁵⁰⁹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁵¹⁰ Pauline Chapoux-Lesage, sous-ministre de l'Éducation (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

⁵¹¹ Michel Noël de Tilly, secrétaire général du ministère du Conseil exécutif (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

⁵¹² Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

⁵¹³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 13 août 1996.

⁵¹⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 août 1996.

⁵¹⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 5 mars 1997.

⁵¹⁶ Guy Morneau, président-directeur général de la Régie des rentes du Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2000, n.p.).

⁵¹⁷ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

⁵¹⁸ Rita Dionne-Marsolais, députée péquiste de Rosemont (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 1999a, n.p.).

⁵¹⁹ Guy Morneau, président-directeur général de la Régie des rentes du Québec (*Journal des débats de l'Assemblée nationale du Québec*, 2000, n.p.).

⁵²⁰ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁵²¹ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 15 octobre 2003.

⁵²² Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 14 octobre 2003.

⁵²³ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁵²⁴ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 21 octobre 2003.

⁵²⁵ Entrevue avec un gestionnaire d'agence, le 4 novembre 2003.

⁵²⁶ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

⁵²⁷ Entrevue avec l'ancien directeur de la modernisation du Secrétariat du Conseil du trésor, le 23 septembre 2003.

⁵²⁸ Selon Miller (1991), la configuration est un processus de cristallisation : « un système complexe et évolutif d'éléments interreliés articulés autour d'un thème central » (p.13). C'est un processus de mise en œuvre d'un thème, auxquels participent différents éléments organisationnels (structure, politique, routines), qui n'ont de sens qu'en référence au thème en question. « [...] les parties n'ont de sens qu'en référence au tout. » Des acteurs, par exemple, se complètent et jouent un rôle essentiel au bon fonctionnement de l'organisation, à sa cohérence propre.

⁵²⁹ La distinction vise à départager les agences publiques classiques (créées en vertu d'une loi) de celles dites exécutives (ou « *semi-autonomous agencies responsible for operational management* »), créées de manière plus récente et sans qu'il y ait eut nécessairement une entente juridique.